

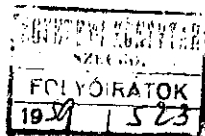
borow
ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS



1958 APR - 6.

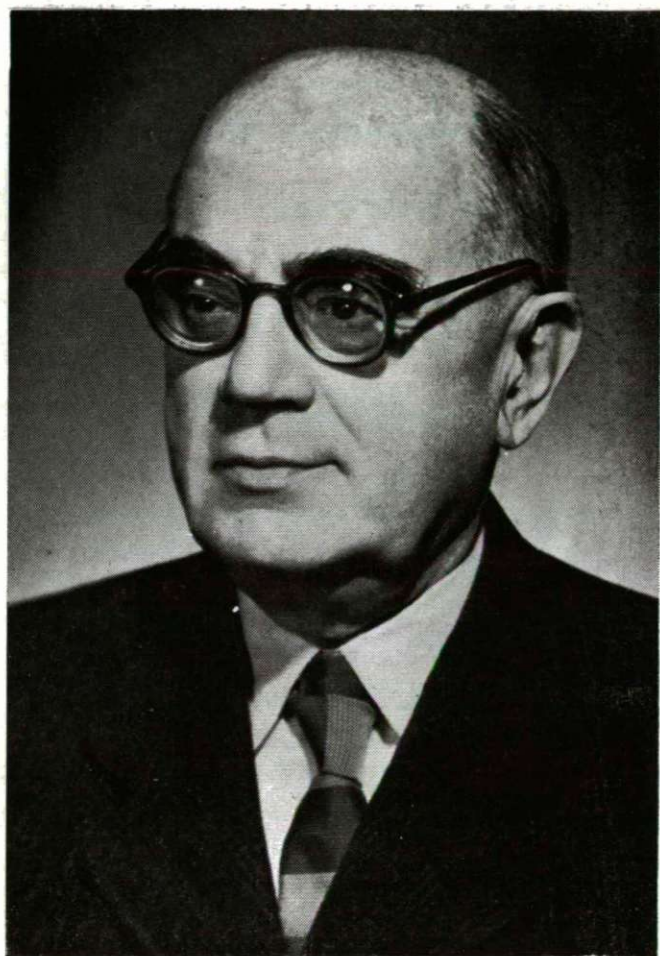
ACTA JURIDICA ET POLITICA

**TOMUS V.
FASCICULUS 1—15.**



**SZEGED
HUNGARIA
1958**

BUZA LÁSZLÓ EMLÉKKÖNYV



32010

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA

TOMUS V.

Fasciculus 1—15.

JOGI TANULMÁNYOK

DR. BUZA LÁSZLÓ

EGYETEMI TANÁR, AKADÉMIKUS

OKTATÓI MŰKÖDÉSÉNEK 50. ÉVFORDULÓJÁRA

ÍRTÁK

DR. ANTALFFY GYÖRGY
DR. BOTH ÖDÖN
DR. BÓLYA LAJOS
DR. HAJDU GYULA
DR. HERCZEGH GÉZA

DR. HORVÁTH RÓBERT
DR. KOVÁCS ISTVÁN
DR. MADAY PÁL
DR. MARTONYI JÁNOS
DR. NAGY KÁROLY

DR. NAGY LÁSZLÓ
DR. PAPP IGNÁC
DR. PÓLAY ELEMÉR
DR. SZABÓ JÓZSEF
DR. VITÁNYI BÉLA

SZEGED



Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, FERENC HERCZEG, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, IGNÁC PAPP

Edit

Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis
Szegediensis

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, HERCZEG FERENC, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PAPP IGNÁC

Kiadja

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Felelős kiadó: Martonyi János

ELŐSZÓ

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara tudományos közleményeinek folyamában különleges jelentősége van az *Acta Juridica et Politica*-sorozat jelen V. kötetének. Ez azokat az ünnepi dolgozatokat tartalmazza, amelyeket a kar tagjai, a budapesti és pécsi testvérkarok nemzetközi jogi professzorai, s az ünnepelt több jeles fiatal tanítványa és munkatársa a Kar köztisztelőben álló szeniora, dr. Buza László akadémikus, egyetemi tanár oktatói működésének ötven éves jubileuma alkalmából készítettek. A kötet szerkesztői és írói úgy vélték, hogy Buza László iránt érzett nagyrabecsülésük és ragaszkodásuk legértékesebb, legmaradandóbb és az ünnepelt számára legkedvesebb jelét ezeknek a tanulmányoknak csokorba gyűjtött, együttes megjelentetésével tudják adni.

Buza László professzor félévszázados tudományos és oktató munkássága fényes példaként világít előttünk. A mostani ünnepi évforduló alkalmából legyen szabad röviden az olvasók emlékezetébe idéznünk páratlanul szépen ívelő tudói és tanári pályájának főbb állomásait. Buza László 1908. október 1-én lett a sárospataki jogakadémián a közjog, politika és nemzetközi jog nyilvános rendkívüli tanára. Itt 1912-ben nyilvános rendes tanárrá lépett elő és ugyanabban az esztendőben a kolozsvári tudományegyetem jog- és államtudományi karán magántanári képesítést szerzett. Tizenöt évi sárospataki működés után, 1923-ban a szegedi tudományegyetemre nyert kinevezést a nemzetközi jog nyilvános rendes tanárává. Szegedi professzori munkálkodásának első korszaka tizenhét éven át, 1940-ig tartott. Ettől kezdve nyolc éven át a kolozsvári tudományegyetem jogi karán folytatta működését, helyén maradva 1944–45-ben is, amikor a felszabadító szovjet hadsereg parancsnoksága Erdélyben a magyar egyetem további működését biztosította. 1948-ban tért vissza Magyarországra, s ettől kezdve, immár újabb tíz év óta, ismét a szegedi tudományegyetemen, a mi körünkben dolgozik. A Magyar Tudományos Akadémia 1938-ban levelező, 1946-ban pedig rendes taggává választotta és ez utóbbi minőségét 1949-ben, az Akadémia újjáalakulása idején is megerősítette.

Az ebbe az ünnepi kötetbe foglalt tanulmányok szerzői a magyar jogtudomány többi művelőivel együtt őszinte tisztelettel tekintenek Buza László ötévteszados tudományos munkálkodásának a százat jóval meghaladó számú termékeire, közöttük az alapvetőnek számító nemzetközi jogi tankönyvére, a kisebbségek jogi helyzetéről írott nagy művére, az *Acta Universitatis Szegediensis* sorozataiban és önállóan megjelent értékes monográfiáira, külföldi szakfolyóiratokban közölt fontos publikációira, valamint igen nagyszámú egyéb tanulmányaira és cikkeire. Ki kell emelnünk, hogy a legutóbbi esztendőekben is szinte szakadatlanul jelentek meg Buza László tollából a haladást szolgáló,

újabb és újabb tudományos eredményeket hozó dolgozatok, így a törvényesség és az igazságosság elvének mikénti érvényesüléséről, valamint a szükséghelyzet problémájáról a nemzetközi jog területén.

Ugyanakkor, amikor Buza László tudományos tevékenységében mindig teljes elmélyülésre és a legmagasabb színvonalra törekedett, sohasem tartozott az elefántcsonttoronyba való zárkózást kereső tudósok közé. Egész pályafutása alatt fáradságot nem ismerő módon oktatta előadásain és szemináriumában a jogászfíjúság egymást követő nemzedékeit a jog széleskörű megismerésére és helyes alkalmazására. Nagyon sokat tett azért, hogy a jog társadalmi funkciójával, az államon belüli és a nemzetközi törvényesség jelentőségével a legszélesebb rétegek is megismerkedjenek. Lankadatlan munkálkodása példát ad számunkra abban a tekintetben is, hogy az egyetemi professzornak mindenkor, de különösen épülő új országunkban, kialakuló szocialista társadalmunkban mellőzhetetlen kötelessége és hivatása az egyetemen kívüli társadalmi életben való részvétel, kutatási eredményeinek a dolgozó tömegek közé való eljuttatása. Tiszteletünket még fokozzák azok a bátor kiállásai, amelyekkel különböző tudományos és közéleti megnyilatkozásaiban mindenkor szót emelt a béke megvédése és a szocialista humanizmus elveinek a nemzetközi életben való érvényesítése érdekében.

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tagjait különösen is büszkeséggel tölti el az a tudat, hogy Buza László professzor kollégáink közé tartozik. Ehhez a gondolathoz a ragaszkodás és a szeretet érzelmeit kapcsolja az a tény, hogy Buza László a legelénkebben részt vesz karunk közösségi életében, sőt ő a közöttünk szükséges szoros tudományos és politikai-társadalmi együttműködés eszméjének állandó hirdetője. Melegséggel emlékezünk arra, hogy a felszabadulás előtt két, a felszabadulás után öt éven át töltött be dékáni tisztséget, egyetemi rektor és prorektor is volt, — de mindjárt azt is hozzátesszük, hogy különleges fontosságot elsősorban nem is az általa betöltött funkcióknak, hanem annak a támogatásnak tulajdonítunk, amelyben karunk oktatószemélyzetének tagjait és a fiatal tudományos dolgozókat szüntelenül részesítette, s amelyért neki nagyon hálásak vagyunk.

E kötet munkatársai és a félszázados jubileum megünneplésében résztvevők nevében szívből kívánom Buza László kedves kartársunknak, hogy még sok-sok éven át folytassa töretlen erőben munkáját, szakadatlanul érezve a mi nagyrabecsülésünket és szeretetünket.

Szeged, 1958. december 1.

DR. MARTONYI JÁNOS

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánja

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Georges Antalfy</i> : Les relations internationales de l'Athènes esclavagiste	9
<i>Both Ödön</i> : Szemere Bertalan belügyminiszter nemzetiségi politikája 1848 nyarán	23
<i>Bólya Lajos</i> : A tárgyalás bírósági előkészítésének formáiról, alanyairól és egyéb eljárási szabályairól a büntető eljárásban	45
<i>Hajdú Gyula</i> : Kolonializmus és neutralizmus	71
<i>Herczegh Géza</i> : A pozitívizmus kérdése a mai nemzetközi jogtudományban ...	89
<i>Horváth Róbert</i> : A nemzetközi statisztikai együttműködés kifejlődése	105
<i>Kovács István</i> : A magyar közjogi pozitívizmus és Buza László első monográfiái	129
<i>Maday Pál</i> : Árendás jogbágyok szerződés formulái a mindszent-ányási uradalomban	149
<i>Martonyi János</i> : A közszolgálati jogviszony keletkezése	173
<i>Nagy Károly</i> : Az analógia és a joghézag kérdései a nemzetközi jogban	201
<i>Ladislau Nagy</i> : Das Arbeitsrechtsverhältnis, als Voraussetzung der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit	227
<i>Papp Ignác</i> : Az állam meghatározása és a nemzetközi jog	247
<i>Elemér Pólay</i> : Il carattere e luogo delle regole delle relazioni interstatali nel sistema del diritto Romano	279
<i>Joseph Szabó</i> : Development of the control system in the Hungarian law	307
<i>Vitányi Béla</i> : Az államnak más állam joghatósága alóli mentességére vonatkozó elméletek	353

НАУЧНЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ СТАТЬИ НАПИСАННЫЕ ПО СЛУЧАЮ 50 ГОДОВ ЩИНЫ НАУЧНО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФЕССОРА УНИВЕРСИТЕТА, АКАДЕМИКА ДР. ЛАСЛО БУЗА

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Дердь Анталффи</i> : О международных с вязях рабовладельческих Афин	9
<i>Эден Бот</i> : Национальная политика министра внутренних дел Берталан Семере 1848 года	23
<i>Лайош Бойя</i> : О формах, субъектах и отдельных процессуальных правилах судебной подготовки разбирательства в уголовном процессе	45
<i>Дюла Хайду</i> : Колониализм и неютрализм	71
<i>Геза Герцег</i> : Вопрос позитивизма в современном международном праве	89
<i>Роберт Хорват</i> : Развитие международного статистического сотрудничества	105
<i>Иштван Ковач</i> : Позитивизм в венгерском публичном праве и первые монографии академика Ласло Буза	129
<i>Пал Мадаи</i> : Договорные формыли крепостных арендаторов в Миндсент-Оньяшском имени	149

<i>Янош Мартони</i> : Возникновение служебных правовых отношений	173
<i>Карой Надь</i> : Вопрос аналогии и пробела права в международном праве	201
<i>Ласло Надь</i> : Трудовые правовые отношения, как предпосылка материальной ответственности трудового права	227
<i>Игнац Папп</i> : Определение государства и международное право	247
<i>Элемер Полаи</i> : Характер и место права регулирующего связи между государствами в системе римского права	279
<i>Йозеф Сабо</i> : Формирование контрольной системы венгерского финансового права	307
<i>Бела Витани</i> : Теория, касающиеся освобождения государства от правовой власти другого государства	353

MÉLANGES JURIDIQUES PUBLIÉS À L'OCCASION DU 50^e ANNIVERSAIRE
DE L'ACTIVITÉ PROFESSORALE DE LÁSZLÓ BUZA, ACADEMICIEN,
PROFESSEUR D'UNIVERSITÉ

TABLE DES MATIÈRES

<i>Georges Antalffy</i> : Les relations internationales de l'Athènes esclavagiste	9
<i>Edmond Both</i> : La politique nationalitaire du ministre de l'intérieur Barthélémy Szemere au cours de l'été de l'an 1848.	23
<i>Louis Bólya</i> : Les formes et les sujets de l'instruction préparatoire et certaines règles procédurales dans l'instruction criminelle	45
<i>Jules Hajdu</i> : Colonialisme et neutralisme	71
<i>Geyza Herczegh</i> : La question du positivisme dans la doctrine d'aujourd'hui du droit international	89
<i>Robert Horváth</i> : Le développement historique de la coopération statistique internationale	105
<i>Étienne Kovács</i> : Le positivisme dans le droit public hongrois et les premières monographies des László Buza	129
<i>Paul Maday</i> : Formulaires des baux conclus avec les serfs affermataires dans le domaine seigneurial de Mindszent—Ányás	149
<i>Jean Martonyi</i> : La naissance du rapport d'emploi dans le domaine de la fonction publique	173
<i>Charles Nagy</i> : Les questions de l'analogie et des lacunes de droit dans le droit international	201
<i>Ladislav Nagy</i> : Les rapports juridiques de travail comme condition première de la responsabilité pécuniaire dans le droit ouvrier	227
<i>Ignace Papp</i> : La définition de l'État et le droit international	247
<i>Elemér Pólay</i> : Le caractère et le lieu du droit réglementant les relations entre les États dans le système du droit romain	279
<i>Joseph Szabó</i> : Le développement du système du contrôle dans le droit hongrois	307
<i>Béla Vitányi</i> : Théories sur l'exemption de l'État de la juridiction d'autres États	353

Georges Antalfy
Professeur de l'Université de Szeged

**LES RELATIONS INTERNATIONALES DE L'ATHÈNES
ESCLAVAGISTE**





Les relations d'Athènes avec ses alliés étaient le côté le plus vulnérable de sa politique. Ce n'étaient que quelques-uns même des plus éminents esprits du monde hellénique de ce temps qui pussent se hausser jusqu'au niveau d'une conception d'une alliance basée sur un pied d'égalité. Le projet de Périclès, en vertu duquel toutes les villes, tous les États grecs, petits ou grands ont été invités à envoyer des délégués à Athènes, à un congrès, n'eut aucun succès en raison de l'opposition de Sparte qui redoutait la réussite d'un projet qui eût consolidé la prépondérance d'Athènes.

L'alliance de Délos notamment réunissait 250 États sous la conduite d'Athènes, ce qui inspira de sérieuses inquiétudes à Sparte.

Les moyens matériels nécessaires pour faire la guerre aux Perses étaient à la disposition d'Athènes pourvu que les tributs jusqu'ici payés aux Perses dorénavant seraient versés au Trésor de la Confédération. Quelques États ayant une force navale considérable (Comme Samos, Chios, Lesbos, Thasos et Naxos) étaient exempts d'impôts, mais ils étaient obligés de fournir des navires à la marine fédérale à leurs propres frais. Mais au contraire les autres devaient payer un tribut annuel (phoros) au Trésor de la Confédération et par là ils étaient exonérés du service militaire si accablant qu'ils avaient été forcés de faire dans l'armée Perse au temps du joug Perse outre le tribut infligé.

Au début les alliés consentirent volontiers à se rédimier du service militaire par le paiement du tribut annuel parce que la continuation de la guerre avec les Perses et le service militaire en général -dont ils avaient perdu l'habitude devenait pénible pour des hommes déjà amollis par un mode de vie paisible et qui étaient accoutumés à gagner leur vie dans l'industrie, dans le commerce et dans d'autres professions également pacifiques. Ainsi la plupart d'entre eux aimaient-ils mieux de verser de l'argent et de payer n'importe quel tribut que de faire la guerre personnellement.

Pour les alliés non-combattants qui n'aimaient guère les fatigues et les privations de la guerre c'était un vrai soulagement que de se défaire si simplement d'un fardeau moyennant finances. Et ainsi avec le temps les seules villes alliées d'Athènes qui fussent encore autonomes et exemptes du tribut, n'étaient que Chios, Lesbos, Samos. Ces villes, sur pied d'égalité contribuaient avec leurs forces militaires à la puissance de la Confédération. Le montant des contributions fédérales s'élevait à 460 talents-ce qui était une somme énorme en ce temps-là-; le trésor était déposé à Délos dans le temple du dieu Ionien, confié à la garde d'une corporation constituée de dix hommes athéniens spécialement créée à cet effet et dont les membres étaient appelés «hellénotames»-pour ainsi dire-les trésoriers de l'Hellade.¹

¹ Thucydide, I, 96.

Pour les Athéniens toutes ces contributions signifiaient un excédent énorme des ressources financières. C'est cette contribution qui leur rendait possible de développer leur flotte et de veiller sur la sécurité des alliés et c'est de cette somme qu'ils couvraient aussi les dépenses les plus diverses du budget de l'État.

Les Athéniens exerçaient le haut commandement sur les alliés considérés d'abord indépendants. Dans la suite des temps certains États ne voulaient ni payer le tribut, ni fournir des navires, ni faire le service militaire. Contre ceux-ci Athènes recourait à des mesures coercitives et par là son impopularité chez les alliés grandissait, avec lesquelles -d'ailleurs-elle ne traitait pas sur un pied d'égalité. Mais il est certain que dans ces conditions les relations des alliés avec Athènes changèrent considérablement d'aspect. A la place de l'égalité se mit leur subordination à Athènes. La conscience des droits, des périls communs et de la gloire égale s'éteint parmi les États membres de la Confédération. Les Athéniens ne tardèrent pas à comprendre la situation comme s'ils faisaient la guerre pour des sujets tributaires, sur lesquels ils pouvaient régner à leur aise et dont ils pouvaient s'ingérer non seulement dans les affaires étrangères mais souvent aussi dans les affaires intérieures. Et ainsi la force armée de ces États soumis passa à Athènes. Dans ces circonstances le paiement annuel du tribut fédéral considérable devenait de plus en plus accablant pour les alliés. Plus la guerre défensive ancienne devenait une guerre impérialiste commandée par Athènes et plus les alliés faisaient des tentatives de quitter d'une manière ou d'autre la Confédération. Mais Athènes étouffa vite les révoltes de cette sorte d'autant mieux que la plupart des alliés avaient déjà remis leur flotte aux mains des Athéniens qui les commandaient comme une flotte unique.

Le messager d'Athènes envoyé à Sparte antérieurement au déclenchement de la guerre de Péloponèse reconnaît franchement dans son discours que la plupart des alliés haït Athènes, quoique les alliés eux-mêmes aient demandé Athènes à se mettre à la tête de la Confédération, parce que Sparte n'était pas disposé à soutenir la guerre avec les barbares.

»La force des choses-dit l'envoyé d'Athènes-nous a contraints de porter notre domination au point où vous la voyez, obéissant en cela à la crainte d'abord, puis à l'honneur, enfin à l'intérêt et il nous semblait peu sûr de braver le danger en nous relâchant de notre pouvoir. Or on ne peut en vouloir à quiconque, dans un péril extrême, cherche à défendre ses intérêts. Et d'ailleurs nous ne sommes pas les premiers d'agir ainsi, c'est une loi établie de tout temps, que le plus faible soit dominé par le plus fort.«²

C'étaient surtout les tributs annuels, les abus et les empiètements des colons et des aristocrates athéniens contre lesquels les alliés avaient des griefs. Et ils faisaient aussi grief de ce qu'ils étaient soumis en matière contentieuse à la juridiction des dicastères athéniens.

Les États alliés, à l'exception de Samos, Chios, Lesbos, à qui une partie de leur autonomie restait encore, ayant perdu leur indépendance, étaient considérés, comme États sujets d'Athènes. Même à la place de l'expression »les alliés« on dira dorénavant: les villes sur lesquelles les Athéniens

² Thucydide, I, 75—76.

règnent. »Les villes étaient déjà obligées à prêter le serment de fidélité au peuple d'Athènes et non plus à Athènes et ses alliés.

La souveraineté du démos athénien était formellement soulignée. Le montant du tribut annuel était fixé en définitive par les tribunaux populaires. C'est Athènes qui avait le droit de percevoir les taxes douanières. A l'exception de Samos et Lesbos, États autonomes, Athènes introduisit partout le régime démocratique. Ainsi la démocratie athénienne se procura chez les partis démocratique des alliés une assurance plus précieuse de la fidélité fédérale comme si l'oligarchie, l'ennemi de la liberté du peuple eût été au pouvoir.

Par mesure de sécurité Athènes a envoyé des garnisons dans chacune des villes alliées et cela va sans dire que le commandant de ces forces militaires exerçait une influence décisive sur la direction des affaires.

Pour contrôler les affaires intérieures Athènes établit une comité de surveillance. Après avoir réprimé une sédition, la plupart des terres étaient distribuées aux citoyens d'Athènes. Le but des partages de terre était non seulement de tenir occupés à l'aide des clérouques les points stratégiques importants, mais aussi d'épargner à Athènes des troubles sociaux en envoyant les éléments mécontents dans les clérouques. Souvent les clérouques ne travaillaient pas eux-mêmes personnellement leurs champs, mais ils affermaient leurs terres alloties à des paysans du pays et par là le divorce entre les sujets asservis et les citoyens de l'État dominant ne manqua pas à s'aggraver. On a beau chercher dans les clérouques sous la domination d'Athènes un tel mélange politique et social des indigènes et des intrus dont Rome fut l'exemple.

Le montant des tributs était fixé tous les cinq ans. Le synode de Délos, constitué des délégués des alliés était l'autorité compétente qui décidait les points de controverse entre les alliés et qui leur rappelait leur devoir réciproque. Les Athéniens étaient à la tête du synode dont ils exerçaient aussi le pouvoir exécutif. Quand vers l'an 454 sous la menace d'une attaque de la flotte des Perses le Trésor fédéral a été transféré de Délos — en butte à l'attaque — à l'Acropole et quand les alliés de droits égaux devenaient des sujets, le synode aussi perdit son importance et Athènes appropria toutes ses fonctions. Les tributs arriérés furent prélevés. Dans ce but une flotte permanente était toujours à la disposition d'Athènes. Dans des questions de politique intérieure et dans la lutte des partis et les combats qu'ils livraient les uns contre les autres c'est Athènes qui était l'arbitre.³ Et les décisions rendues par l'Assemblée populaire étaient définitives et de caractère obligatoire pour les alliés aussi dans les questions relatives à la guerre et à la paix.

Le montant des tributs a été fixé autoritairement par des *comités de taxateurs* attiques. Si l'un ou l'autre des États jugeait le montant du tribut trop élevé, pouvait se porter appelant devant les tribunaux populaires d'Athènes qui rendaient une décision définitive.

A cause de la crise financière causée par la guerre du Péloponèse les tributs ont été doublés ou même triplés. Finalement le régime des tributs fut complètement aboli et des *droits de ports* furent introduits.

³ Thucydide, I, 115.

C'était l'Éclésià athénienne qui décidait à son gré de l'emploi de l'argent fédéral. En effet l'argent de la Confédération était de plus en plus employé à servir exclusivement les intérêts athéniens.

Mais en récompense de cet emploi rien n'était fait pour rattacher intimement aussi les alliés à l'État en pouvoir. Au contraire, Athènes s'éloignait de plus en plus de ses sujets, et surtout depuis que le droit de cité athénien devint un *privilege* précieux et lucratif.

D'ailleurs Athènes-sans se bercer d'illusions-savait très bien que ce n'était que la force brutale qui mit un frein aux alliés.

Les dicastéria athéniens ne jugeaient pas toutes les affaires, comme p. e. les différends et les procès privés entre les citoyens et les alliés, mais c'étaient surtout les procès capitaux qui étaient soumis à leur juridiction. Des crimes passibles de la peine de mort, des crimes contre l'État, crime de haute trahison, corruption, abus de pouvoir compétaient aux tribunaux populaires.

Il est probable que la compétence des tribunaux athéniens, comme la compétence d'une instance d'appel n'était en vigueur que pour le cas où il s'agissait des délits commis contre la Confédération, des procès relatifs aux actes juridiques transigés à Athènes, des exils, des peines de mort, ou bien des dégradations civiques. Selon Pöhlmann aussi les tribunaux populaires ne jugeaient pas même les affaires privées où il s'agissait d'une grande somme, par cela même qu'une telle juridiction serait en partie irréalizable.

Pseudo-Xénophon se plaint⁴ de ce que les alliés doivent faire un long voyage maritime à Athènes pour y attendre le jugement de leur procès. Chez Thucydide l'orateur athénien dit que même les tribunaux garantis par contrats Fédéraux font preuve de la modération des athéniens, parce que celui qui a le pouvoir de recourir à la force n'a pas besoin de plaider avec ses sujets.⁵

Le status des alliés et le degré de leur dépendence étaient stipulés par Athènes dans une série de contrats et ainsi les restrictions dans l'autonomie de chaque État étaient différentes.

Vers la fin des années quarante le système de la centralisation a été réalisé. L'empire athénien (*arché*) était divisé en cinq districts en matière de contributions et d'administration. (Les districts d'Ionie, de Thrace, de Carie, et de l'Archipel.)

En se réservant dans des procès capitaux ou politiques, les pouvoirs judiciaires résultants du droit de souveraineté, Athènes voulait attendre son but ayant surtout un caractère politique. Il arrivait souvent que dans certains États alliés dans la juridiction les choses n'ont pas été jugées exclusivement sous le point de vue de l'objectivité mais des raisons subjectives ou des considérations de parti sont aussi entrées en ligne dans les jugements. Ainsi partout où le parti hostile à Athènes était en pouvoir, les partisans d'Athènes étaient à la merci aux tribunaux locaux.⁶

Dans ces circonstances-là la juridiction criminelle suprême devait être retirée à chaque État allié et les procès ayant un caractère semblable devaient être soumis à la juridiction des jurys athéniens.

⁴ Voir: Pseudo-Xénophon, I, 14, 15, 16.

⁵ Voir: Thucydide, I, 77.

⁶ Voir: Pseudo-Xénophon, Ath. Pol. I, 16.

Le professeur S. Ja. Lourye⁷ s'explique en détail sur cette question et connaissant à fond la littérature greque antique s'y rattachante, s'occupe des causes — entre les Athéniens et les citoyens des alliés — qui étaient soumises à la juridiction des dicastéria athéniens. Étant donné que les membres des jurys athéniens prononçaient leurs jugements d'après la loi attique, ainsi un seul droit pénal était-il en vigueur sur le territoire de la confédération. Même abstraction faite de tout cela, le jugement prononcé par des juges étrangers — où ils n'étaient pas influencés par les intérêts spéciaux d'Athènes — était vraisemblablement plus équitable que celui prononcé par des juges du pays.

Cette pratique de la juridiction criminelle athénienne était très couteuse aux alliés. Les parties en cause étaient obligées d'aller à Athènes et le cas échéant y attendre des mois pour le jugement.

Aussi les hommes de haute naissance se plaignent-ils qui ne trouvaient point leur plaisir à rester assis pendant des jours entiers au milieu du »peuple puant«⁸.

À la longue un véritable plorétariat — pour ainsi dire — se recrutait parmi les membres des jurys athéniens qui remplissait — au lieu de travailler — les locaux des dicastéria pour une indemnité payée par jour. Aussi la comédie les fouette-t-elle impitoyablement.

Selon le pamphlet écrit par un oligarque anonyme⁹ le démos n'a pas seulement l'avantage de toucher l'indemnité qui était due aux membres des tribunaux populaires tout le long de l'année, mais aussi l'avantage de juger à leur gré les procès de leurs alliés à la maison. Ainsi par ses jugements le démos avait la possibilité d'une part de favoriser les gens communs, de les tirer d'affaire, d'autre part de ruiner les possédants et les gens de haute naissance du pays. Au contraire s'il était permis aux tribunaux locaux respectifs de chaque État allié de juger individuellement leurs propres sujets, dans ce cas ces tribunaux des villes alliés — qui en secret éprouveraient une répugnance pour les athéniens — ruineraient justement ceux de leurs sujets qui seraient sympathiques aux Athéniens.¹⁰

Pour remédier aux excès commis par les puissants, les basses classes du peuple des États alliés pouvaient s'adresser aux tribunaux populaires athéniens.

Selon le pamphlétaire cité, si les alliés n'étaient pas soumis à la juridiction des tribunaux athéniens, ils ne rendraient des honneurs qu'aux athéniens, qui seraient allés les voir chez eux, c'est-à-dire aux stratèges, aux triérarques et aux messagers. Mais pour le moment à cause de cette obligation de devoir de comparaître devant le tribunal athénien, tous les sujets de chaque État allié — dans le sens étroit du mot — étaient forcés de flatter les fils du démos athénien, de leur aller au-devant, de leur serrer la main quand ils entraient. Notamment c'était le démos athénien lui-même à qui on devait s'adresser et de qui le succès ou l'insuccès du procès

⁷ Voir: S. Ja. Lourye: L'exploitation des États alliés par Athènes. (VDI. 1947. N° 2. pp. 13—27.

⁸ Voir: Aristophane: Cavaliers.

⁹ Voir: Pseudo-Xénophon, Ath. Pol. I, 16.

¹⁰ Voir: Pseudo-Xénophon, Ath. Pol. I, 16.

dépendait, ce démos qui était l'incarnation même de la loi à Athènes. Cela va sans dire que tout cela servit au démos à asservir de plus en plus les alliés.¹¹

Quand le pouvoir d'Athènes s'est abaissé, Sparte s'accapara l'hégémonie sur le monde hellène et mit des *gouverneurs militaires* à la tête des villes et adjoignit au gouverneur un conseil composé de dix hommes les plus distingués. (décharchie).

Ainsi chaque ville isolée était à la merci des chantages et des abus de force des oppresseurs.

L'harmonie politique entre Athènes et ses alliés était moins troublée par les tribunaux populaires que plus tard par Sparte qui a commis beaucoup plus d'injustices. Même si l'on considère le fait que parfois quelque leader oligarque a été condamné à tort, c'était bien peu de chose comparée aux massacres que les gouverneurs militaires spartiates et les oligarques faisaient — sans les mettre au jugement — des gens qui leur avaient déplu.

L'avenir a justifié les paroles du messager athénien, qui s'est exprimé en ces termes avant le déclenchement de la guerre de Péloponèse: »Si d'autres prenaient notre place, leur conduite pourrait bien faire voir combien nous avons été modérés: et pourtant notre indulgence, au lieu de nous mériter de justes éloges, ne nous a rapporté qu'une mauvaise réputation.«¹²

Mais c'est justement la cause de l'indignation des alliés — dit l'orateur athénien —: »Nos alliés, accoutumés à traiter avec nous sur le pied d'égalité, viennent-ils à subir, soit par notre décision, soit de quelque autre manière ou par suite de la force que nous donne l'empire, ce qui leur semble un excès de pouvoir, au lieu d'être reconnaissants de ce qu'on ne leur ôte davantage, ils supportent cette privation toute moindre qu'elle soit, que si, dès le commencement, — mettant la loi de côté — nous avons ouvertement abusé du pouvoir.«¹² Et l'orateur athénien de Thucydide dégage de cette analyse fine la conclusion suivante: »Si nous avons sans pitié employé la force brutale contre nos alliés, dans ce cas eux-mêmes n'auraient pas osé soutenir que le plus faible ne doit pas céder au plus fort. L'injustice, à ce qu'il paraît, irrite plus que la violence: la première, en effet, venant d'un égal, semble être un abus d'autorité; la seconde, imposée par le plus fort, devient une nécessité. Sous la domination des Mèdes, ils souffraient des maux bien plus terribles, et ils les supportaient, tandis que l'empire des Athéniens leur semble dur, et cela doit être: car le joug présent est toujours pesant pour des sujets.«¹³ »Mais si vous, Lacédémoniens, après nous avoir supplantés, vous commandiez à notre place, vous perdriez bientôt cette bienveillance que vous avez due à la crainte que nous inspirons. Et tout cela à plus forte raison: parce que, en effet, vos moeurs sont incompatibles avec celles des autres nations, et en outre, chacun de vous, hors de son pays, ne suit plus les usages de son pays, ni ceux du reste de la Grèce.«¹³

L'histoire avait justifié ces mots, cette point de vue et par rapport au passé et par rapport à l'avenir. Tous les citoyens vivants sous la domination d'Athènes étaient soumis également à la juridiction des mêmes tribunaux, ce qui était en théorie conforme au principe de l'égalité devant la loi. Bien entendu, on ne peut être étonné si les alliés tout de même avaient des griefs

¹¹ Voir: Pseudo-Xénophon, Ath. Pol. I, 18.

¹² Thucydide, I, 76.

¹³ Thucydide, I, 77.

contre Athènes dont la domination était incompatible avec l'indépendance si souhaitée de chaque ville. En outre les alliés regardaient la centralisation de la juridiction à Athènes comme le signe apparent et la preuve évidente de la souveraineté d'un État étranger comme celle de leur sujétion.

L'auteur oligarque inconnu de la «Constitution des Athéniens» (conservée du temps de la première année de la guerre de Péloponèse) nous expose dans cette brochure intéressante que c'était dans leur propre intérêt que les Athéniens obligeaient les alliés de faire un long voyage sur mer pour y faire des procès.¹⁴ C'est ainsi que les Athéniens touchent l'indemnité de juge pendant toute l'année et ils font cela de la manière que chaque citoyen athénien puisse empocher le plus possible de l'argent public, c'est-à-dire des tributs payés au trésor par les alliés.

Mais nombreux sont ceux qui reprochent aux Athéniens de faire attendre ceux qui s'adressent aux tribunaux pour demander justice. Et ils leur reprochent le fait que ceux-ci doivent rester assis à Athènes pendant toute l'année jusqu'à ce que l'Assemblée ou le Conseil prononcent leurs jugements. Tout cela est facile à comprendre si l'on considère que les tribunaux athéniens sont si surchargés d'affaires de toute nature qu'ils n'ont presque plus le temps de mettre en état une affaire. Et ce qui explique qu'ils ne sont plus capables d'administrer une correction aux criminels et de mettre fin aux violations de droits, c'est que le nombre des clients est si élevé qu'ils ne puissent se mêler de leurs affaires.

La conduite d'Athènes envers ses alliés était manquée en ce qu'elle a limité la souveraineté de ses alliés, et en même temps elle n'avait pas soin de les réunir intérieurement à l'État dirigeant. Même selon Beloch elle a aussi commis la bétise politique d'avoir manqué de maintenir en éveil la conscience de la communauté par l'organisation d'une institution politique commune de caractère consultatif, c'est-à-dire par l'organisation d'un conseil commun où ils auraient pu délibérer sur les affaires intéressant les deux partis.

Mais déjà Périclès a franchement déclaré que «l'État athénien ne doit pas rendre compte aux États alliés de l'emploi de l'argent du Trésor fédéral jusqu'à ce que l'État athénien remplisse son devoir de défendre des États alliés contre les Perses et de maintenir l'ordre sur mer.¹⁵

A l'occasion de la défaite de Mytilène l'Ecclésià sur la proposition de Cléon rendit une sentence effrayante: tous les Mytiléniens adultes seraient mis à mort et les enfants et les Femmes seraient vendus esclaves. Mais le lendemain une Assemblée populaire extraordinaire a été convoquée où le peuple revint à des sentiments plus humains. Alors Cléon reproche au peuple son indécision et dans son discours il caractérise les rapports d'Athènes à ses alliés avec des mots déjà brutaux dans leur franchise: «Vous ne considérez pas assez sérieusement que votre domination est une tyrannie et que votre autorité s'écroulerait si elle n'était pas une tyrannie et ils ne tolèrent votre domination que par nécessité, et ils machinent toujours des conspirations contre vous. Et ce n'est pas sur votre aimabilité et complaisance pour eux que leur obéissance est réglée; ces sentiments portent un coup à vos propres intérêts. Mais l'assurance la plus sûre de cette obéissance est votre

¹⁴ Voir: Pseudo-Xénophon, Ath. Pol. I, 16.

¹⁵ Voir: Plutarque, Per, 12.

autorité qu'il vous faut sauvegarder par votre pouvoir et par la terreur et non pas par votre bienveillance.»¹⁶

A l'âpre point de vue de Cléon, ce qui était de nature à éloigner même les alliés les plus fidèles, un certain Diodotos riposta en rappelant que le peuple athénien devait considérer le fait que dans chaque État les partis populaires éprouvaient des sympathies pour la démocratie d'Athènes et ou bien ne prennent part dans la défection des aristocrates ou si on les force de prendre une décision, il deviennent sur-le-champs les ennemis des rebelles. Et si l'État en question commence une guerre avec les Athéniens, ceux-ci la font déjà avec l'appui important du parti démocratique du pays respectif. Par conséquent si les Athéniens massacrent aussi le parti populaire du pays respectif, ils anéantissent d'une part leurs propres partisans et d'autre part ils rendent un service précieux au parti des aristocrates. Même au cas si le parti démocratique était en réalité coupable, il vaudrait mieux dissimuler le complot que se faire un ennemi du parti unique sympathisant avec le peuple athénien.¹⁷ Sous l'influence de ce discours raisonnable le peuple revenait sur sa décision cruelle, et par conséquent la peine de mort n'était réservée que pour les auteurs de la révolte.¹⁸

Les pourparlers diplomatiques que les messagers d'Athènes ont eu avec les membres du gouvernement de Mélos sont aussi très intéressants, caractéristiques et instructifs. Ces négociations avaient lieu en 416, quand les Athéniens voulurent forcer les habitants de Mélos, colons lacédémoniens, de renoncer à leur neutralité jusque-là conservée dans cette grande guerre déclenchée il y a déjà 15 ans, c'est-à-dire les forcer de se ranger de leur côté et de reconnaître la souveraineté athénienne. Les Athéniens déclarent franchement que — laissant de côté les arguments spécieux — ils espèrent qu'une appréciation réelle de leur situation forcera les habitants de Mélos de satisfaire aux demandes des Athéniens.

»Pour donner un meilleur tour qu'il est possible à notre négociation, dirent les Athéniens, partons d'un principe dont nous soyons convaincus les uns et les autres: c'est que les affaires se règlent entre les hommes par les lois de la justice, quand une égale nécessité les oblige à s'y soumettre; mais que ceux qui l'emportent en puissance font tout ce qui est en leur pouvoir, et que c'est aux faibles à céder.»¹⁹

Après avoir entendu ces déclarations des Athéniens — déclarations, qui d'ailleurs ne laissaient rien à désirer quant à la franchise — les Méliens soutenaient obstinément que les Athéniens (qui, laissant de côté le principe de la justice, avaient adopté le principe de l'utilité) feraient mieux de ne pas perdre de vue que ce n'est pas une action utile que de fouler aux pieds les lois de la société humaine, mais qu'il vaudrait mieux pour eux comprendre en quoi l'utilité consiste-t-elle; une action ne peut être considérée comme convenable et utile si elle n'est pas à la fois juste et équitable. Et c'est d'autant plus l'intérêt d'Athènes d'adopter ce point de vue qu'en cas de défaite ce seraient justement eux-mêmes qui serviraient d'exemple effrayant aux autres.²⁰

¹⁶ Voir: Thucydide, III, 37.

¹⁷ Voir: Thucydide, III, 47.

¹⁸ Voir: Thucydide, III, 49—50.

¹⁹ Thucydide, V, 89.

²⁰ Voir: Thucydide, V, 90.

Dans leur réponse les Athéniens demandent les Méliens de ne pas faire une dépense inutile d'inquiétudes au sujet des Athéniens. Leur but est d'agir dans l'intérêt de leur domination et si les Méliens se soumettaient à cette domination ils feraient du bien à eux-mêmes parce qu'ils pourraient ainsi éviter la destruction. Quand les Méliens expriment le désir qu'ils voudraient mieux vivre en harmonie avec les Athéniens dans une coexistence paisible en sauvegardant leur neutralité, les Athéniens donnent une réponse assez caractéristique: C'est tout-à-fait impossible parce que votre hostilité pour nous ne nous serait si nuisible que ne serait votre amitié un signe de notre faiblesse aux yeux des États soumis à notre domination; mais au contraire la haine que vous nourririez contre nous servirait de preuve de notre puissance.²¹

En conquérant d'une part la territoire de Mélos, nous établissons notre domination sur de nouveaux territoires, et d'autre part en supprimant votre indépendance nous ne manquerons pas de rendre notre position plus solide.²²

Quand les Méliens expriment leur espérance que le faible ne succombe pas toujours sous le nombre et quand ils disent qu'ils seraient des lâches s'ils ne faisaient pas tout leur possible avant de devenir des esclaves, (eux, qui vivaient en indépendance il y a déjà plus que sept siècles), les Athéniens leur répondent qu'il est vrai que l'espoir prodigue nous donne souvent du courage, mais celui qui ayant confiance en lui risque tout ce qu'il a, ne le connaîtra que trop tard, quand il est déjà succombé, quand il n'a plus rien, qu'il pourrait réserver pour l'avenir et à l'aide duquel il pourrait mettre à profit ses expériences.²³

Les Méliens alors se reportent à la justice des puissances célestes qui selon leur opinion — les défendront dans leur lutte pour leur intérêts les plus saints contre un agresseur injuste. Mais les Athéniens donnent une réponse assurée même à cela: «Nous ne craignons pas non plus que la protection divine nous abandonne. Dans nos principes et dans nos actions, nous ne nous écartons ni de l'idée que les hommes ont conçue de la Divinité. Nous savons bien clairement que les dieux — pareillement aux hommes — par nécessité de nature dominent partout où ils ont la force.»²⁵

Toutes les négociations diplomatiques sont demeurées sans résultat: les Méliens ont risqué tout et²⁶ ont perdu tout. La ville se rendit à merci et les Athéniens victorieux en exterminèrent toute la population mâle adulte. Les femmes et les enfants furent vendus comme esclaves.²⁷

Quand dans la suite de la guerre de Péloponèse le parti des oligarques athéniens veut résoudre les alliés à se désallier d'avec Athènes, c'est Phrynico qui voit clairement l'état des choses, parce qu'il appelle l'attention des oligarques sur le fait que la cause de la défection des États en question n'est point leur désir de se soumettre à la domination des oligarques. Ces États faisaient plusieurs tentatives de se détacher d'Athènes non point dans l'espoir qu'ils pourraient échanger un gouvernement démocratique contre

²¹ Voir: Thucydide, V. 95.

²² Voir: Thucydide, V. 97.

²³ Voir: Thucydide, V. 103.

²⁴ Voir: Thucydide, V. 104.

²⁵ Thucydide, V, 104—105.

²⁶ Voir: Thucydide, V. 113.

²⁷ Voir: Thucydide, V. 116.

la domination des oligarques, mais dans l'espoir qu'ils pourraient vivre libres et indépendants. Et ces États ne pensent point que la domination des *oligarques* comportera moins d'inconvénients que celle du peuple, parce que ce sont justement les oligarques qui font l'intrigue la plus malicieuse parmi le peuple, et ce sont eux qui empochent le profit de ces intrigues. Si les oligarques étaient au pouvoir ils feraient tuer les citoyens tyranniquement et sans interrogatoire, mais au contraire le peuple maintenant ne fait que les modérer, et de donner un asyle contre eux.²⁸

Il n'est pas étonnant qu'en faisant une politique semblable s'accomplît la prédiction de Périclès qu'il avait dit dans son discours prononcé avant le déclenchement de la guerre du Péloponèse si tragique: «Nos alliés ne se tiendront plus en repos dès que nous ne serons plus en état de marcher contre eux.»²⁹

Et en effet, quand Athènes était arrivée à un tournant décisif de son histoire, elle aurait eu le plus grand besoin de l'appui de ses alliés: «La bienveillance des Grecs inclinait davantage pour les Lacédémoniens, surtout parce qu'ils avaient annoncé qu'ils voulaient délivrer la Hellade. Tant l'indignation contre les Athéniens était générale, les uns voulant secouer un joug, les autres craignant d'y être soumis.»³⁰

Ceci posé, on peut comprendre les sentiments mêlés de haine et de crainte que le peuple de toute l'Hellade avait éprouvés pour Athènes dont la puissance sans cesse croissante menaçait les alliés, devenus déjà ses sujets, d'être dépourvus même des derniers restes de leur liberté.

Др. Дердь Анталфи
Профессор Университета

О МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЯХ РАБОВЛАДЕЛЬЧЕСКИХ АФИН

(Резюме)

Автор, излагая отношение между Афинами и их союзниками, устанавливает, что даже самые замечательные личности древней Греции не могли представить себе союзные государства равноправными своему государству. Далее он даёт обзор о развитии дел налогов государств, входящих в дельийский союз. Эти государства сначала охотно дали согласие на это, что они ежегодно будут платить трибут — налог — руководящему государству дельийского союза — Афинам с той целью, чтобы Афины защитили их от общего врага-персов. От этих налогов освобождалось лишь несколько городов-государств, располагавших более значительной морской силой. Союзники считались в первое время независимыми. Но позднее плата годовых налогов становилась всё более тягостной для союзников и Афины стали считать их уже подчинёнными государствами, подлежащими обложению. Таким образом среди союзников начала всё более усиливаться ненависть к Афинам. Некоторые из них попробовали выйти из союза, но эти стремления были жестоко подавлены. В союзных государствах Афины везде ввели демократическую конституцию, чтобы они могли опираться на демократию отдельных союзных государств сильнее, чем если бы там у власти стояла олигархия. В некоторых городах Афины размещают военные гарнизоны, внутренние же дела контролируются комитетами, состоящих из инспекторов. «Клерухия» тоже служила частью же удалению недовольных элементов из Афин.

²⁸ Voir: Thucydide, VIII, 48.

²⁹ Thucydide, I, 143.

³⁰ Thucydide, II, 8.

С тех пор (около 454 г.). Союзная казна была отправлена с острова делии в Афины, делийский синод, состоявший из делегатов союзников, потерял своё значение. После этого Афинское народное собрание решало вопрос войны и мира и определяло сумму трибута. Деньги союзников всё более и более употреблялись в целях Афин.

Далее автор, говоря о компетенции афинских народных судов подчёркивает, что ещё более усиливало ненависть к Афинам то обстоятельство, что союзникам для решения уголовных процессов нужно было ездить в Афины.

Таким образом во всём союзе стало действительным аттическое право. Это часто означало и выгоду входящим в партию демократов людям союзных государств против местной олигархии. Хотя союзники часто жаловались на продолжительную морскую дорогу, их положение стало намного хуже, когда Спарта взяла власть в свои руки. Но и во время власти Афин, союзники считали концентрацию суда в Афинах признаком своей подчинённости. Политика Афин была ошибочна и в том, что в то же время, когда они ограничивали суверенитет союзников ничего не делали, чтобы внутренне связать их с руководящим государством.

В конце работы автор показывает на жестокую политику Афин по отношению союзникам двумя конкретными примерами, а именно, он говорит о тех карательных распоряжениях, которые из-за интересных и поучительных дипломатических переговоров были проведены против граждан двух восставших городо-государств Митилена и Мелоса.

Both Ödön

**SZEMERE BERTALAN BELÜGYMINISZTER
NEMZETISÉGI POLITIKÁJA
1848 NYARÁN**



Az 1848-as magyar polgári forradalom centennáriumára óta öröndetesen megnövekedett az érdeklődés népünk e dicső forradalmának és szabadságharcának története iránt. Tucatszámra születtek kisebb és nagyobb jelentőségű tanulmányok, jelentek meg vaskos és tartalmas forráskiadványok,¹ amelyek sok-sok új adattal gazdagították ismereteinket, amelyek a téves megállapítások és a félreértések tömegét igazították ki. Történészeink fáradságot nem ismerő, áldozatos munkája eredményeként ma már egyre nyugodtabb lelkiismerettel mondhatjuk, hogy 1848—49 magyar történetének térképén mind kevesebb a terra incognita, hogy e korszak vonatkozásában igen közel jutottunk a teljes, a kendőzetlen történeti valóság megismeréséhez.

Sokat ígérő és biztató ez a kép a jövőre, de nem hunyhatjuk be a szemünket ama sajnálatos tény előtt, hogy bizonyos — érthető, de csak kevésbé menthető — egyoldalúság jellemzi a magyar 1848—49 történetének bemutatására vállalkozó tudományos munkák jelentős hányadát: Kossuth Lajos emberi nagyszerű alakja bennük sok helyütt hérosszá magasztosult, a forradalom és szabadságharc többi szervezője és vezetője azonban a legjobb esetben az egyszerű hétköznapi embernél is kisebbé, törpévé zsugorodott, rosszabb esetben, mint ocsú, kihullott a csak Kossuth nagyságát látó történész rostáján. A történeti tények ismeretében nem lehet ugyan előttünk kétséges, hogy az 1848—49-es eseményekben Kossuth Lajos olyan jelentős szerepet játszott, amelyhez foghatót rajta kívül senki más, de az is bizonyos, hogy a forradalom és szabadságharc »vezére« mellett szép számmal tevékenykedtek »alvezérek« is, akik nélkül sok minden másként történt volna, mint ahogyan történt. Szűk keretek közé szorított tanulmányunkban, melynek megírására többek között tanári működésének 50. évfordulóját ünneplő Buza László akadémikus egyik monográfiája is ösztönzést adott,² egy ilyen »alvezér«, Szemere Bertalan egyéniségének és történeti szerepének jobb és igazabb megismeréséhez szeretnénk hozzájárulni.

Már 1851-ben nem kis keserőséggel írta Csengeri Antal Szemere Bertalanról: »Olvasóim közül sokan látták őt. Kevesen ismerék. Sokan félreisme-

¹ A teljességre való törekvés igénye nélkül az alábbi jelentősebb kiadványokra hivatkozunk: *Forradalom és szabadságharc 1848—1849.* (Budapest, 1948.) *A szabadságharc fővárosa Debrecen.* (Debrecen, 1948.), *Emlékkönyv Kossuth Lajos születésének 150. évfordulójára.* 1—2. kötet. (Budapest, 1952.) *Forradalom és szabadságharc levelestára.* 1—3. kötet. (Budapest, 1950—1955.), *Kossuth Lajos 1848/49-ben.* 1—5. kötet. (Budapest, 1951—1957.)

² Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete.* (Budapest, 1930.)

rék.³ Jó hatvan évvel később Kiss Imre, az egyetlen nagyobb terjedelmű, de szerény igényű Szemere monográfia szerzője is hasonlóan fájdalmas hangot ütött meg: »Volt idő, midőn Szemere Bertalan neve a legünnepeltebbek egyike volt Magyarországon és volt idő, midőn a legkíméletlenebb gyalázkodással emlegették. Aztán jött idő, midőn megfedkeztek róla egészen.«⁴ Szemere életútja, halálának közelgő 90. évfordulójáról visszatekintve is, még mindig igen sok vonatkozásban a nemismerés, a félreismerés, a feledés mindent körülfolyló kódéba vész.⁵ Azt hisszük, elérkezett végre az idő a Szemerét eltakaró ködfátyol fellebbentésére. Mi e helyen csak a nemzetiségi politikus Szemere arcképének nagy ecsetvonásokkal történő felvázolására teszünk szerény kísérletet, de reméljük, hogy máskor, az első magyar belügyminisztérium történetének megírása alkalmával, szélesebb alapokra támaszkodva, nagyobb levéltári forrásanyag felhasználásával közeledhetünk a történetírásunkban mind égetőbbé váló »Szemere-probléma« megoldásához.

2

Azt a *programot*, azokat az *alapelveket*, melyeket Szemere Bertalan az éppen csak hogy megszületett új társadalmi rend legfőbb öreként 1848 nyarán nemzetiségi politikájában megvalósítani kívánt, nem fogalmazhatnánk meg szebben, mint ahogyan ezt ő maga tette egyik 1848. június 19-i keletű és emelkedett hangú fogalmazványában: »Béke és testvéri szeretet a különböző nyelvű és vallású népek közt. Hívtség a királyi főséghöz. Imádó szeretet a hazához. A törvények' tiszteletben tartása. Ezek alapjai úgy a szabadságnak, mint a rendnek, melyet most fentartani annyi, mint a királyi széket és a hazát s benne a nemzetet megtartani.«⁶ De hasonló szellemben írt egy másik, ugyancsak június 19-én keltezett rendeletében is, amelyben arról tájékoztatta az erdélyi karoakat és rendeket, hogy az első magyar népképviselői országgyűlés »az örök igazság és méltány' alapjain, testvéri szeretettel és az emberi s polgári jogok s érdekek' teljes kíméleteivel« fogja megoldani a kisebb testvérhaza, Erdély népeinek megoldásra váró problémáit is.⁷

Ha Szemere fentebb röviden megfogalmazott, nemzetiségi politikájában követni kívánt alapelveit kissé tüzetesebb vizsgálat tárgyává tesszük, ezek ősforrásának felkutatása érdekében, mindenekelőtt *hazaszeretetéhez* kell visszanyúlnunk, amely egész hányatott életén végigkíséri. Már ifjú korában hazájáért indul külföldi útra⁸ az ősi Szemere nevet viselő, de elszegényedett nemesi család tehetséges sarja, Kölcsey Ferenc legkiválóbb tanítványa,⁹ hogy

³ Csengeri Antal: *Magyar szónokok és statusférfiak. (Politikai jellemrajzok.)* (Pest, 1851.) 61. l. (Itt jegyezzük meg, hogy a kiemelések mindig tőlünk származnak. B. Ö.)

⁴ Kiss Ernő: *Szemere Bertalan.* (Kolozsvár, 1912.) 3. l.

⁵ A szerénynek is alig nevezhető Szemere-irodalom ismeretében még az olyan súlyos tévedés sem lephet meg túlságosan bennünket *osztrák történeti munkában*, amely szerint az első független magyar felelős minisztérium belügyminisztere nem Szemere Bertalan volt, hanem Batthyány Lajos. Hellbling, Ernst C.: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte.* (Wien, 1956.) 353. l.

⁶ Országos Levéltár. Belügyminisztériumi elnöki iratok (O. Lt. Büm. eln.) 366:1848. sz.

⁷ O. Lt. Büm. eln. 367:1848. sz.

⁸ Szemere Bertalan: *Utazás külföldön.* (Pest, 1845.²) 1. kötet. 181. l.

⁹ Kiss Ernő: *Szemere Bertalan.* 5. s a köv. ll.

visszatérve, minél többet tehessen azért a tágan értelmezett szülőföldért, amely mások számára — éppen elmaradottsága miatt — csak omladék, vércse menedéke, neki azonban fészke.¹⁰ Ez a hazája iránt megnyilvánuló lángoló szeretet egy évtizeddel később, 1848 nyarára a sokat látott és sokat tapasztalt férfi szívében imádatná, rajongássá fokozódik. A szeretett fészket, a hazát végromlással fenyegető viharfelhők láttán elborult homlokkal, talán ökölbe szorított kézzel, de mindenesetre hazafiúi szenvedéllyel küldi parancsát a megalkuvásra hajló Hrabovszky János szerémi és szlavóniai főhadkormányzónak, hogy a »hazát meg kell menteni minden áron«.¹¹ Tiszteletet parancsoló az a mély érzésről tanúskodó mondata is, amellyel hősi elszántságra buzdítja a délvidéki törvényhatóságokat: »Jelszavunk legyen: a haza mindenekelőtt.«¹²

Szemere hazaszeretete nem valami tértől és időtől elvonatkoztatott absztrakció eredménye, nem üres, tartalmatlan érzés. De nem is lehet ilyen, mert hiszen nagy költőnkkel, Vörösmarty Mihállyal együtt vallja, hogy Magyarország, ez a drága haza »bölcsönk és sírunk, mely kettő között kell emberi rendeltetésünket betöltenünk«.¹³ Hazaszeretete területi és személyi értelmet, tartalmat nyer akkor, midőn ez a szeretet átfogja az egész ország területét és annak minden lakóját. Magyarország egész területének rajongó szeretetéből egyenesen következik, hogy a belügyminiszteri székben minden tőle telhetőt megtesz az ország integritásának, területi épségének megőrzése érdekében. A példák tömegét sorolhatnók fel arra, hogy milyen aggodalommal nézi azokat a mozgalmakat, amelyek a »statusegység«¹⁴ ellen irányulnak. A sok adat közül itt közvetlenül csak egyre, Csányi László királyi biztoshoz 1848. június 2-án keltezett fogalmazványára hivatkozunk, amelyben többek között a haza »ősi határaihoz« való rendületlen ragaszkodásával indokolja annak szükségességét, hogy a horvátok részéről megnyilatkozó, »határt nem ismerő törvénytelen törekvés' veszélye megelőztessék, sőt szükség esetében elnyomattassék«.¹⁵

A hazájáért önfeláldozóan dolgozó Szemere Bertalan¹⁶ nemcsak az Alföld tengersík vidékét, nemcsak a dunántúli lankákat, nemcsak Erdély hegyeit és völgyeit szereti, hanem vallási és nemzetiségi hovatartozásra tekintet nélkül azokat az embereket is, akik benépesítik ezeket a területeket. 1848. március 29-én, még mint a miniszteri országos ideiglenes bizottmány vezető tagja¹⁷ írja Kassa város elnökéhez a kassai izraeliták érdekében, hogy a város polgárai »mindenkiben tiszteljék az embert, valláskülönbség nélkül«.¹⁸ Közel három hónappal később, június 21-én Vay Miklós királyi biztost buzdítja arra, hogy Erdély népei között »a testvéri egyetértést minden áron«

¹⁰ Szemere Bertalan: *Utazás külföldön*. 1. kötet. 38. l.

¹¹ O. Lt. Büm. eln. 66:1848. sz. Kiadta Thim József: *A magyarországi 1848/49-iki szerb fölkelés története*. (Budapest, 1930—1940.) 2. kötet. 234. l. (A következőkben Thim: *Szerb fölkelés*.)

¹² O. Lt. Büm. á. i. (általános iratok) 3613:1848. sz. — Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 385. l.

¹³ O. Lt. Büm. eln. 427:1848. sz.

¹⁴ O. Lt. Büm. eln. 28, 95, 97:1848. sz.

¹⁵ O. Lt. Büm. eln. 213:1848. sz.

¹⁶ Ld. ehhez Szalay László 1848. június 5-én keltezett levelét, amelyből az tűnik ki, hogy Szemere »tenger foglalatosságai« miatt hetenként háromszor, négyszer koplalni kényszerül és még szobáját sem tudja elhagyni. O. Lt. Büm. eln. 323:1848. sz.

¹⁷ Ember Győző: *Az 1848/49-i minisztérium levéltára*. (Budapest, 1950.) 17. l.

¹⁸ O. Lt. M. O. I. B. (Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány) 28. sz.

tartsa fenn.¹⁹ A nagy francia polgári forradalom eszméi közül a »testvériség« eszméje a Franciaországért rajongó Szemerében,²⁰ még tapasztalatlan ifjú korában, termékeny talajra hullott, amely magasztos, de a polgárság által annyiszor megcsúfolt eszme 1848-ban is fontos tényezőként hat reá.

Joggal vádolhatnánk Szemerét azzal, hogy vizet prédikál és bort iszik, hogy a testvériség hirdetése ajkáról csak maszlag a nem magyar nemzetiségük becsapására, ha kiállaná a történeti kritika próbáját Beniczky Lajos kormánybiztosnak az az állítása, amely szerint az első magyar belügyminiszter túlzott magyaromániában (*übertriebene Magyaromanie*) szenvedett.²¹ Már csak azért sem fogadhatjuk el perdöntő bizonyítékként Beniczkynek Szemere ellen szóló tanúvallomását, mert szerzője ezt a diffamáló megjegyzést visszaemlékezéseinek azon a helyén teszi, ahol beszámol arról, hogy Szemere nem vele, hanem a radikális Perczel Mórral kívánta betölteni a teljhatalmú felvidéki kormánybiztosi tisztséget. Az igaz, hogy Szemere a fegyveres felkelésig eljutott nemzeti mozgalmak hatása alatt egyre inkább csak »a magyar elem' hatalmas karjára« számít,²² de az is bizonyos, hogy 1848 nyarán a *polgári jogegyenlőség* elvi alapján állva keresi a kiegyezés lehetőségét az egyes nemzetiségekkel.²³

A miniszteri országos ideiglenes bizottmánynak 1848. április 3-án, 139. szám alatt kiadott körlevele három »szeretetteljes« jelszót ajánl a törvényhatóságok figyelmébe. Ez a három jelszó: »Szabadság, jogegyenlőség, és felebaráti szeretet!«²⁴ A körlevél fogalmazati példánya — talán a nyomdában — elkallódott a bizottmány irattárából, ezért teljes bizonyossággal nem állíthatjuk, hogy Szemere a szövegezője, az azonban aligha vonható kétségbe, hogy a benne foglaltakat, legalább mint a törvényhatóságokhoz küldött példányok aláírója, a magáévá tette. Azt már említettük, hogy Szemere 1848-ban a jogegyenlőség, pontosabban a törvény előtti egyenlőség és a testvériség (felebaráti szeretet) elvi alapján áll. Ehhez hozzátehetjük, hogy a szabadság rendíthetetlen bajnoka is, azé a szabadságé, amely »az emberszellemet megtermékenyíti«, amely »a boldogság' fája«,²⁵ amely meggyőződése szerint nemcsak a magyar anyanyelvűeket illeti meg, hanem nyelvre és vallásra tekintet nélkül Magyarországon minden polgárát.²⁶ Ebben a szellemben írja a dalmatokkal kapcsolatosan Eszterházy Pál külügyminiszterhez, hogy »nem tagadunk meg tőlök semmi szabadságot a mivel magunk birunk.«²⁷ Ezért tolmácsoltatja

¹⁹ O. Lt. Büm. eln. 405:1848. sz.

²⁰ »Elveimet le akarod dönteni? Töröld ki Franczországot a világból — írja útinaplójában 1836. december 31-én — vagy legalább lelkemből.« Szemere Bertalan: *Utazás külföldön*. 1. kötet. 130. l.

²¹ Steier Lajos (sajtó alá rend.): *Beniczky Lajos bányavidéki kormánybiztos és honvédezésre visszahívása és jelentései az 1848/49-iki szabadságharcról és a tót mozgalomról*. (Budapest, 1924.) 445. l.

²² O. Lt. Büm. eln. 88. sz. Kiadta Deák Imre: 1848. *A szabadságharc története levelekben ahogyan a kortársak látták*. (Budapest, 1942.) 96. l. (A következőkben Deák: 1848.)

²³ Még 1848. április 1-én írja Szemere a miniszterelnöknek: »Az egyenlőség jogi és terhi tekintetben vitessék ált. — Semmi retrograd lépés.« O. Lt. M. O. I. B. 88. sz.

²⁴ Szegedi Állami Levéltár, Tanácsi iratok. 1862:1848. sz.

²⁵ Szemere Bertalan: *Utazás külföldön*. 1. kötet. 97. l.

²⁶ Vö. Szemere Bertalan miniszterelnök emlékirata az 1848/49-i magyar kormányzat nemzetiségi politikájáról. (Sajtó alá rend.: Szűts Iván. Budapest, 1941.) 27—28., 43., 75. ll.

²⁷ O. Lt. Büm. eln. 248:1848. sz.

Perényi Zsigmond Ugocsa vármegye főispánjával az erdélyi rendek, a három nemzet, köztük a szászok felé azt, hogy a kormány »jogot és szabadságot nem elvenni, hanem megosztani kíván.«²⁸ Szemerének ez az állásfoglalása egyenes folyamánya azon korábbi meggyőződésének, amely szerint a »szabadság a nemzetiségben is... gyökerezik.«²⁹

Egy korábbi tanulmányunkban utaltunk arra, hogy a magyar reformkor haladó gondolkozású politikusai, köztük Szemere Bertalan is, 1848 előtt nem kívánnak korlátlan szabadságot.³⁰ Most tovább mehetünk egy lépéssel: ezt a véleményüket a márciusi forradalom után sem változtatják meg. A belügyminiszeri széket elfoglaló Szemere csak a »törvényes«, csak a »törvényhozás által megalapított szabadság« biztosítását, védelmét, megőrzését tekinti feladatának.³¹ Kijegyezsedett felfogása szerint a szabadságnak a renddel kell társulnia, »a szabadság és rend' egyesült eszméjének« kell diadalmaskodnia,³² mert hiszen, miként Buda és Pest polgármesterének írja május 13-án, a szabadság feltétele a rend, mert a »rendetlenség sírja a szabadságnak.«³³ Ebben a szellemben és meggyőződésben írja 1848. június 5-én a fiumei kerület közönségének, hogy a kinevezett alkapitány »felelet' terhe alatt fogja védeni a szabadságot, és fentartani a rendet.«³⁴ A törvényes rend határain átcsapó szabadságtól való félelem és a nemzetföltés vezeti tollát akkor, midőn Vay Ábrahámot így próbálja főispáni tisztségének megtartására bírni: »Ha excellentiád körül tekint a' hazában, és a' határszélek felé, ha látja a' magyar lételet és nevet veszélyben, miként talán soha nem vólt, ha épen a' szabadság küszöbén, és épen a' szabadság által indul veszni nemzetünk, e kép, melyel Isten fajunkat a maga hasonlatosságára felruházta; — nem, nem hagyhatja el a' közpályát, legalább a' lecsillapodás ohajtott pillanataig nem.«³⁵

1848 áprilisában Szemere egy baráti hangú levelet küld Szabó Kálmán győri főügyésznek, amelyben azt a kérdést teszi fel, hogy elnézze-e a kormány a törvénytelenéseket. És azonnal válaszol: Ne, mert akkor nem lesz tekintélye és ne is legyen!³⁶ Ebből a levélből kicsengő *törvénytisztelet* olyan sajátja Szemerének, amely végigkíséri belügyminiszerségének nem éppen rózsákkal behintett, göröngyös útján. Törvénytiszteletétől vezéreltetve figyelemzeti arra már kinevező okiratukban a főispánokat, hogy a számukra kiadott utasításban foglaltakon kívül a *törvények szavaira és szellemére* figyelemmel kezdjék meg közszolgálatukat.³⁷ Többek között ezért várja azt Hrabovszky János altábornagytól, hogy a déli végeken helyre fogja állítani a törvények tiszteletét, hogy vissza fogja ott állítani az alkotmányt, melyet »nem szabad egyes embernek széttepní.«³⁸ Törvénytiszteletéből folyik Vukovics Sebő királyi biztoshoz intézett rendeletének alapvető követelménye is,

²⁸ O. Lt. Büm. eln. 89:1848. sz.

²⁹ Szemere Bertalan: *Utazás külföldön*. 1. kötet. 30. l.

³⁰ Both Odön: *Az 1848. évi sajtótörvény létrejötte. (A sajtószabadság problémája Magyarországon a reformkorban.)* (Szeged, 1956.) 31. s a köv. l.

³¹ O. Lt. M. O. I. B. 265. sz., Büm. eln. 86:1848. sz.

³² O. Lt. Büm. eln. 186:1848. sz.

³³ O. Lt. Büm. á. i. 1135:1848. sz.

³⁴ O. Lt. Büm. eln. 242:1848. sz.

³⁵ O. Lt. Büm. eln. 177:1848. sz.

³⁶ O. Lt. Büm. eln. 35:1848. sz.

³⁷ O. Lt. Büm. eln. 16, 30:1848. sz.

³⁸ O. Lt. Büm. eln. 63:1848. sz.; Deák: 1848. 86. l.

ti. az, hogy a »törvények szentségét« tartsa és tartassa tiszteletben,³⁹ mert »a ki elég vakmerő a törvény fölébe emelkedni — írja más helyütt —, ellensége a hazának, ellensége a társaságnak«, mert »a jognak megsértése egyes esetben is megsértése a társaságnak. Mert az önkény, mely ma im ezt sújtja, hónap amazt tiporja; megnyugvást csak másoknak szolgaságában leli föl.«⁴⁰

A törvényektől való eltérést, azok félretételét Szemere, akinek mint belügyminiszternek nyilvánvalóan az az egyik legfőbb feladata és kötelessége, hogy a törvényeket betartsa és betartassa, csak rendkívüli esetekben hajlandó elnézni, csak akkor, ha a törvény uralma általában, vagy ha az egyes törvényekhez való makacs ragaszkodás miatt a haza kerülne veszélybe. A délvidéki *rendkívüli viszonyokra* tekintettel nem emel kifogást Hrabovszky János egyik, a határőrvidéki és csajkáskerületi követválasztásokkal kapcsolatos utasítása ellen, amely pedig eltér a választójogi törvény rendelkezéseitől.⁴¹ Ez az egyik indítéka Szentkirályi Mór főkapitányhoz intézett rendeletének, amelyben ugyancsak azt hangsúlyozza, hogy a királyi biztossá kinevezett főkapitány döntő feladata »a *törvény uralmát*... mennél kevesebb áldozattal, mennél kiméletesb módon és eszközökkel, de *minden áron helyreállítani*, ha az eszközökben válogatni nem lehet.«⁴² Ilyen megfontolás alapján írja Csányi László, Csernovics Péter és Vukovics Sebő királyi biztosoknak, hogy »ott hol a haza veszedelemben van, az igazság és méltányosság megtartandó, de a formát mellőzni lehet.«⁴³ Mély meggyőződéstől átitatott és a törvények tiszteletben tartatásánál, sőt mi több, tiszteletben tartásánál követett alapelvét nem fogalmazhatnók meg nála pontosabban: »Törvény' fölébe nem emelkedhetünk, csak rendkívüli esetekben, midőn egyrészt a *törvényesség* másrészt a *haza*' létele lebeg a mérlegben.«⁴⁴ Ha ilyen veszély nem áll fenn, felfogása szerint, a tételes törvény rendelkezéseit minden körülmények között meg kell tartani, mert a »törvény arra való, hogy teljesítessék, nem hogy huzatassék«, különösen nem arra, hogy bárki félretegye azt.⁴⁵

Joggal vetődhet fel bennünk a kérdés, mi a magyarázata annak, hogy a szabadság, a jogegyenlőség, a testvériség és a törvénytisztélet elveinek érvényesülését a nemzetiségekre is kiterjeszteni kívánó Szemere sem tudott a maga hatáskörében komoly eredményeket elérni a különböző nemzetiségek megbékítése területén, mi a magyarázata annak, hogy végső soron a hazánk határai között élő nemzetiségek szinte kivétel nélkül szembefordultak velünk és fegyveres kézzel rohantak nem csupán a magyarság, de a maguk vesztébe is. A tanulmányunk címében kitűzött feladat eredményes megoldása érdekében ezt a kérdést még élesebb fogalmazásban röviden így kell feltennünk:

³⁹ O. Lt. Büm. eln. 97:1848. sz.; Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 278. 1.

⁴⁰ O. Lt. Büm. á. i. 1261:1848. sz.

⁴¹ O. Lt. Büm. eln. 472:1848. sz.

⁴² O. Lt. Büm. eln. 619:1848. sz.; Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 561. 1.

⁴³ O. Lt. Büm. eln. 328:1848. sz.

⁴⁴ O. Lt. Büm. eln. 247:1848. sz. Hasonló szellemben ír Teleki József erdélyi kormányzóhoz is 1848. június 22-én: »általában véve mennél óvatosban kell a fen lévő formákhoz nyúlni, miután a jelen időben kétszer veszedelmes bomlást vonna maga után; annál lelkiismeretesben kell akképen járnunk el intézkedéseinkben, hogy a forma körüli kétségeskedésnek a haza' érdeke áldozatul ne essék.« O. Lt. Büm. eln. 426:1848. sz.

⁴⁵ O. Lt. Büm. R. O. (Rendőri Osztály) 2. kútfő. 79. sz.

Szemere melyik politikai alaptételének alkalmazása vezetett a magyarság és az egyes nemzetiségek közötti tragikus szakításra?

Ezen a helyen nem kívánunk részletesebben foglalkozni a császári *udvari reakció* kétszínű mesterkedéseivel, amelyek mind az annyi galádsággal összetakolt Habsburg-»összbirodalom« megőrzését és a kegyetlen elnyomása alatt sínylődő népek szoros kordában tartását célozták, azt azonban itt említjük meg, hogy a Habsburgok »osztd meg és uralkodj« régóta követett politikája 1848-ban csak azért járhatott eredménnyel hazánkban, mert a magyar kormány — Kossuthot és Szemerét sem kivéve — arra törekedett, hogy az egyes nemzetiségek beolvasztása nélkül ugyan, de »egy politikai nemzetet alkosson«, őrizzen meg, a magyart.⁴⁶ A magyar politikai nemzet, a *magyar politikai nemzetiség* — 1848. március 15-e után már egészen elavult — koncepciójához való merev, mondhatnók csökönyös ragaszkodás vezetett arra a súlyos és végzetes politikai balfogásra, hogy 1848-ban a kormány kezdeményezése hiányában, amelyért elsősorban Szemere Bertalant, a *belügyminisztert* terheli a felelősség, az országgyűlés »megelégedve a jogegyenlőség és szabadság általános elvének kimondásával külön világos törvényt nem alkotott az országban s kapcsolt részeiben lakó különféle nemzetiségek biztosítására.«⁴⁷ Ezért, a nemzeti öntudatra ébredt nemzetiségek sajátos érdekeit biztosító nemzetiségi törvény elmaradása miatt vált lehetővé az udvar számára az, hogy ígérgetésekkel, tudatos ámitással a magyarság ellen fordítsa azokat a népcsoportokat, amelyek Szemere tájékozatlansága és így *téves hite* szerint »az új haza' meleg szeretete által« a magyar politikai nemzetiségbe olvadtak be.⁴⁸

Mielőtt áttérhetnénk Szemere Bertalannak az egyes nemzetiségekkel kapcsolatos intézkedéseinek vázlatos bemutatására, nemzetiségi politikai programjának még egy tartópillérére kell felhívunk a figyelmet. A magyar marxista történetírás a történeti tények alapos elemzésének eredményeként arra a feltétlenül helyes következtetésre jutott, hogy Kossuth Lajos 1848-ban igazi, harcos békepolitika mellett tört lándzsát.⁴⁹ Ezt az *igazi, harcos békepolitikát* vallotta a magáénak Szemere is. Békepolitikájából folyóan nem kívánt minden áron háborút, különösen nem polgárháborút. Hazafiúi búval sóhajtott fel Hrabovszky Jánoshoz 1848. június 5-i kelettel intézett rendeletében: »Adja Isten, muljék el a polgári háború, s az igazságot megnyerni lehessen harc és háború nélkül.«⁵⁰ Hat nappal később hasonló szellemben zárta Csernovics Péterhez és Vukovics Sebőhöz írott utasítását⁵¹ és újabb tíz nap múlva ugyancsak így írt Vay Miklós királyi biztoshoz is.⁵² Kereste tehát a békéhez vezető utat, de nem volt mindent eltűrő pacifista. A délvidéki területeken, a gyilkosok kivételével, a legsúlyosabb politikai büntetéseknél is amnesztiát, teljes büntetlenséget ígért egyik június 14-i rendeletében, ha megtérnek a

⁴⁶ Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai. 88. l.

⁴⁷ Horváth Mihály: Magyarország függetlenségi harcának története 1848 és 1849-ben. (Genf, 1865.) 1. kötet. 131. l. (A következőkben Horváth: Füg. harc.)

⁴⁸ Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai. 52. l.

⁴⁹ Spira György: Kossuth Lajos forradalmi szövetsége a radikális baloldallal és a népi tömegekkel. (Kossuth emlékkönyv.) 2. kötet. 181. s a köv. ll.

⁵⁰ O. Lt. Büm. eln. 239:1848. sz.

⁵¹ »Béke minden áron, ha az ár csak pénzbe és hivatalba kerül. Különben, ha minden népiség fellázad ellenünk, Isten ám virasszon sorsunk felett.« O. Lt. Büm. eln. 297:1848. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 383. l.

⁵² O. Lt. Büm. eln. 405:1848. sz.

bűnösök, hogy a vérontásnak, a polgárháborúnak elejét vehesse, »de ha ez sem használ — emelte fel hangját —, a büntetés és megtorlás' fegyveréhez leszünk nyúlni kénytelenek.«⁵³ Csak egy hónap telt el június 14-től július 14-ig és Szemere arra kényszerült, hogy a kiküldött kormánybiztosnak egyenesen a fegyverhasználatot ajánlja parancsolóan a délvidéki »lázadók« ellen, mert felfogása szerint a békítés politikájának sikertelensége után a rendet és a törvények uralmát csak fegyverrel és csatával lehet és kell helyreállítani.⁵⁴ Összefoglalva az itt mondottakat: Szemere Bertalan ragaszkodott a békéhez, de éppen a béke megőrzése érdekében nem riadt vissza a fegyveres harc vállalásától sem, nem riadt vissza attól a végső eszköztől, amellyel *nemzete* függetlenségét védelmébe vehette.⁵⁵

3

A zsidókon, akiket Szemere hol egy vallásfelekezet, hol pedig egy ~~nem-~~zetiség tagjainak tekintett, és a magyarországi németeken kívül az emigrációban élő volt belügyminiszter szerint csak a *szlovákok* csatlakoztak »híven és állandóul a haza' ügyéhez.«⁵⁶ Valóban sok igazságot tartalmaz ez a megállapítás. A márciusi eseményeket a szlovákság túlnyomó többsége kitörő lelkesedéssel üdvözölte⁵⁷ és fegyveres kézzel nagy tömegekben később sem fordult a magyarság ellen. Igaz ugyan, hogy a szlovákoknak is voltak követeléseik, de ezek a követelések még a lipótszentmiklósi gyűlésen 1848. május 10-én meghozott határozatokban sem terjedtek ki a teljes önrendelkezés, végső konzekvenciájában a magyar államtól való elszakadás lehetőségének a kimondásáig. »A magyar és szlovák burzsoázia közt ekkor (1848-ban) a *szlovák fejlődés kezdetlegessége* miatt — írta egyik nemrég elhunyt kitűnő történészünk —, még nem került sor éles gazdasági harcra.«⁵⁸ Ezt a megállapítást annyival toldhatjuk meg, hogy éppen ezért nem került, nem kerül-

⁵³ O. Lt. Büm. eln. 327:1848. sz.

⁵⁴ O. Lt. Büm. eln. 568:1848. sz., Deák: 1848. 161. l., Thim: Szerb fölkelés, 2. kötet. 545. l.

⁵⁵ Szemerének hazánk függetlenségének biztosítására irányuló törekvését jól példázza egyik 1848. március 23-án Pozsonyból keltezett levele, amelyben Komárom vármegye másodalispánját arról értesíti, hogy neki és miniszterjelölt társainak elszánt akarata »a magyar nemzeti kormányt mindenben függetlenné tenni a császári minisztériumtól, miután éppen ez a nemzeti kormánynak jelentése, és miután bár mi függés a felelősséget a nemzetre nézve csalódássá, a ministerekre nézve elválatthatlanná tenné.« O. Lt. M. O. I. B. 16. sz. Csak hazánk függetlenségéhez való következetes, megalkuvás nélküli ragaszkodásával magyarázhatjuk azt az István főherceg által 1848. szeptember 12-én emelt vádat is, »dass Kossuth und Szemere als durch die Reichsversammlung ungesetzlich designirte Minister kein Mittel unversucht liessen, um die Ruhe der beiden Hauptstädte zu gefährden, und die Truppen ihren Fahnen und ihrem Elide ungetreu zu machen«. Károlyi Árpád: *Németújvári gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök főbenjáró pöre.* (Budapest, 1932.) 2. kötet. 17. l. (A következőkben Károlyi: *Batthyány Lajos főbenjáró pöre.*)

⁵⁶ *Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai.* 66. l.

⁵⁷ Steier Lajos: *A tót nemzetiségi kérdés 1848—49-ben.* (Budapest, 1937.) 1. kötet. 21. l., Angyal Endre: *Kollár János, az ember és az író.* Acta Universitatis Debreciensis, Tom. III/1. (Budapest, 1956.) 138. l.

⁵⁸ L. Tóth Zoltán: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés 1848—49-ben.* (Kossuth emlékkönyv.) 2. kötet. 274. s a köv. ll., az idézet a 277. l.-ről (A következőkben I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés.*)

hetett sor tömegméretű politikai és fegyveres küzdelemre sem. További bizonyítás nélkül megállapíthatjuk, hogy 1848 nyarán megvolt a lehetőség a magyar—szlovák testvéri összefogásra, megvolt a lehetőség arra, hogy mindkét nép váll váll mellett szálljon síkra a márciusi vívmányok, a megdöntöttnél jobb, az új társadalmi rend megvédése érdekében.

A magyarok és a szlovákok között 1848 nyarán mégsem jött létre valódi fegyverbarátság a kivívott szabadság elfojtására készülő udvari reakció ellen. E téren mindkét felet felelősség terheli, de különös súllyal nehezedik ez a felelősség a magyar kormányra, amely már az április 12-i minisztertanácsi ülésen foglalkozott a szlováklakta vidékek »panslavistikai« irányúnak minősített mozgalmával, és amely már az első, még szerény követeléseket támasztó megmozdulásokra is élesen reagált. Már ezen az ülésen elhatározták a miniszterek azt, hogy *kormány megbízottakat* küldenek ki Árva, Liptó, Nyitra és Trencsén vármegyékbe, valamint azt is, hogy a külügyminiszter közbenjárásának igénybevételével »egy pár magyar ajkú ezerednek Galliciából beszállítását minél előbb« eszközöztetik.⁵⁹ A magyar kormány, tagjai között Kossuth és Szemere is, a szlovák megmozdulásokban elszakadási törekvést látott, ezért azt az álláspontot tette a magáévá, hogy — Szemere szavaival élve — »a' szikrát tapossuk el, mielőtt lánggá lenne.«⁶⁰

A szlovák nemzetiségi megmozdulásokkal szemben Szemere Bertalan részint az *erőpolitika* főként megtorló, elrettentő, részint a *meggyőzés politikájának* megelőző eszközeit kívánja felhasználni. Az erőpolitika alkalmazása során az illetékes szerveket erélyes eljárásra utasítja a mozgalom vezetői ellen,⁶¹ »a megháborított közcsend' helyreállítására fordított katonaság' élelmezési és szállítási költségeinek, úgy napi díjjainak megtérítését) a törvényes ítéletnél fogva vétkeseknek találandó egyénekre« hárítja a szlováklakta vidékeken is, sőt, ha az elmarasztaltak vagyonából ezek a költségek ki nem telnének, és ha »a vétkes tett' elkövetését a város' vagy helység' lakosainak erélyes fellépése megakadályozhatta volna, de ezen fellépés bünyösen elmulasztatott vagy elmellőztetett«, ezen költségek előteremtésére a település minden lakóját kötelezi,⁶² végül a korábban csak néhány törvényhatóság területére elrendelt *rögtönítélő bíraskodást* 1848. június 12-én Magyarország minden törvényhatóságának területére kiterjeszti.⁶³

A katonaság eltartásával való fenyegetés és a kihirdetett statárium csak végső eszköz a fellángolt nemzetiségi mozgalmakkal szemben értetlenül álló belügyminiszter kezében. Ezek helyett szívesebben alkalmazza a *meggyőzés* nem olyan éles, de meggyőződése szerint éppen olyan hatásos fegyverét.⁶⁴ A fegyverek alkalmazása helyett, különösen a szlovákok és — amint később látni fogjuk — a románok vonatkozásában, ezek *békés megnyerésére* törekszik, mert helyesen felismeri, hogy »a különbféle népeéseket összehang-

⁵⁹ Kossuth Lajos 1848/49-ben. 2. kötet. 22. s a köv. l., O. Lt. V. A. gy. (Vörös Antal gyűjteménye.) 1210. sz.

⁶⁰ O. Lt. Büm. eln. 187:1848. sz.

⁶¹ Steier Lajos: A tót nemzetiségi kérdés. 2. kötet. 56. s a köv. ll.

⁶² O. Lt. Büm. á. i. 1611:1848. sz.

⁶³ O. Lt. Büm. á. i. 3467:1848. sz.

⁶⁴ »Meggyőződésem szerint — írja 1848. április 19-én egyik rendeletében — nemcsak könnyebb, hanem bölcsőbb eljárás is az, a' népet felvilágosítani saját állása felől, mint büntetni, ha téveszméinek nyomán nyugtalanodik.« O. Lt. Büm. á. i. 1259:1848. sz.

zásban tartani», amely »a kormány' egyik legnagyobb és legnehezebb feladata«,⁶⁵ csak kényszereszközökkel nem lehet. Ilyen irányú törekvésével magyarázhatjuk azt a rendeletét, amelyben »azon hiedelemben és reménnyel« adja vissza Majthényi Antalnak Liptó vármegye főispáni tisztségét, »hogy az ellenséges érdekeket *kiegyenlíteni*, a mozgalmakat *lecsillapítani*... képes és buzgó leend«.⁶⁶ A békés megoldás lehetőségeinek keresése vezet arra, hogy előteremtse a szükséges biztosítéki összeget egy magyarbarát, Launer István szerkesztésében szlovák nyelven megjelenő politikai hírlap megindításához,⁶⁷ és ezért biztosít többféle kedvezményt a szlovák nyelven is megjelenő Nép barát c. lap számára is.⁶⁸

Szemere Bertalan szlovák nemzetiségi politikájával kapcsolatosan még csak egy kérdést vetünk fel. Mivel magyarázható az az erély a Kossuth Lajossal együtt haladó belügyminiszter részéről, melyet a szerb, a horvát és a később kiélesedett román nemzetiségi mozgalmakhoz viszonyítva mindvégig szerény keretek között maradt szlovák nemzetiségi mozgalommal szemben tanúsít? A válasz, ha felfigyelünk Szalay Lászlóhoz 1848. május 24-én írott levelére, egészen kézenfekvővé válik. E levélben többek között így ír Szemere: »Ha az uralkodó ház járhat nem egyenes úton, ha nem felejtjük hogy meghittei, aristocraticus kilátásoknál fogva is, sláv irányuak, föl kell tennünk, hogy Jellachich vakmerő eljárása, a Bécsből elutazás, Palaczky ministeri jelettsége, az anti-magyar szellem a bécsi lapokban, a prágai jelenetek mind összeköttetésben vannak.«⁶⁹ Az itt idézett részből is kiolvasható, hogy Szemere felfogása szerint az egyes szláv népek mozgalmi pánszláv mozgalmak, és mint ilyenek, szerves összefüggésben állnak egymással. Innen már csak egy lépést kell tennie a belügyminiszternek ahhoz, hogy minden szláv nemzetiségi mozgalmat egyforma eréllyel próbáljon leszerezni, szükség esetén elfojtani.

4

Még alig száradt meg a tinta azon az okiraton, amely Batthyány Lajos miniszterelnöki kinevezését tartalmazza, még javában ülésezett az utolsó magyar rendi országgyűlés, amikor V. Ferdinánd Magyarország királya és Ausztria császára Magyarország megbízott miniszterelnökének meghallgatása nélkül 1848. március 23-án *horvát-szlavon* bánná nevezte ki Kolowrat Ferenc gróf javaslatára azt a báró Jellachich József ezredest, akinek — az előterjesztés szerint — már a neve »ein Gegengewicht gegen das Treiben der Ultra-

⁶⁵ O. Lt. Büm. eln. 77:1848. sz.

⁶⁶ O. Lt. Büm. eln. 84:1848. sz.

⁶⁷ Meg kell jegyeznünk, hogy a lapindítás körül komoly problémák jelentkeztek. Launer István szerkesztői minőségben már április 29-i kelettel kéri tervezett lapja megindításának engedélyezését, de a sajtótörvényben előírt kauciót nem teszi le. Az ügy a törvényességhez való makacs ragaszkodás miatt csak szeptember 18-án nyer a belügyminisztériumban kedvező megoldást azzal, hogy Szemere közbenjárására a kormány vállalja magára a biztosítéki összeg letételét. O. Lt. Büm. eln. 319, 929:1848. sz.

⁶⁸ O. Lt. Büm. á. i. 3334, 3410, 3412:1848. sz. Vö. továbbá V. Windisch Éva: *Közlöny (1848—1849.) A forradalom és szabadságharc hivatalos lapjának története.* (Budapest, 1958.) 31. l.

⁶⁹ O. Lt. Büm. eln. 142:1848. sz.

Magyaren».⁷⁰ Ezzel a törvénytelen kinevezéssel a bécsi udvar valóban »valóságos mestervonást tett reactionalis terveiben«,⁷¹ megtalálta azt a személyt, aki hitvány eszközként alkalmasnak mutatkozott a régi rend visszaállítására. Az újonnan kinevezett bán csak a királyra esküdött fel, kinevezésének első percétől kezdve megtagadott minden érintkezést a magyar minisztériummal, teljesen tönkretette a horvát–magyar pártot, csak a kedvező alkalmat várta arra, hogy a magyarság megtévesztése érdekében egy ideig még titokban működő gazdái parancsára hazánkban is megsemmisítse 1848 márciusának minden vívmányát. Ilyen formán a Jellachich vezette horvát mozgalom, korábbi jellegét elveszítve, éppen vezérének árulása miatt »gyakorlatilag megszűnt nemzetiségi kérdés lenni, ... mind leplezetlenebbül a nyílt reakció, az ellenforradalom kérdésévé vált«.⁷²

Nem vállalkozhatunk arra, hogy nyomról nyomra haladva bemutassuk azt a folyamatot, amelynek a végén Jellachich fegyelmetlen, martalóc csapatai élén a bécsi udvarral teljes egyetértésben, annak parancsára hazánk földjére tört. A magunk elé tűzött feladatnak megfelelően figyelmünket itt csak Szemere Bertalan horvát nemzetiségi politikájára fordítjuk. Ezt a politikát egészen az 1848. augusztus 27-én este 8 órakor megkezdett minisztertanácsi ülésig, amelyen a miniszterek többsége hozzájárult ahhoz, hogy Horvátország, ha úgy akarja, önálló állami életet kezdjen »puszta szövetségi viszony«-ban Magyarországgal,⁷³ a horvátok teljes önrendelkezési jogának el nem ismerése jellemzi. A haza egységére, annyira szükséges egységére hivatkozással,⁷⁴ »a törvény, a jog, a két egy ország' érdekének alapján«⁷⁵ fordult szembe Szemere minden olyan törekvéssel, amely arra irányult, hogy Horvátországot Magyarországtól, Horvátországot az anyaországtól elszakítsa. Az adott történelmi helyzetre figyelemmel ezért a magatartásáért, ezért a meggyőződéséért, az elszakadásig terjedő önrendelkezési jog megtagadásaért nem marasztalhatjuk el a márciusi forradalom vívmányait megőrizni akaró belügyminisztert, mert hiszen »a Bécs hálójában vergődő Horvátország, tekintélyes fegyveres erejével azonnali, közvetlen veszélyt jelentett volna a szabadság ügyére«.⁷⁶

Levéltári adatok tömegével igazolhatnók, hogy Szemere államférfiúra valló bölcsességgel ismerte fel azt a veszélyt, amely a Jellachich vezette horvátok részéről nemcsak Magyarország függetlenségét, de a megszületett új társadalmi rendet is fenyegette. Ennek meglátásából fakadt a horvátországi mozgalommal szemben követett politikájának az a sarkpontja, hogy minden eshetőségre fel kell készülnie a magyarságnak, hogy fel kell készülni a *honvédő háborúra*. »Készen kell lennünk — írta 1848. június 10-én egyik rendeletében — mintha a háború meg volna üzenve, mert minden napnak sükere

⁷⁰ Károlyi: *Batthyány Lajos főbenjáró pöre*. 2. kötet. 600., 610. s a köv. 1.

⁷¹ Horváth: *Függ. harc*. 1. kötet. 133. l.

⁷² I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés*. 263. l.

⁷³ *Kossuth Lajos 1848/49-ben*. 2. kötet. 805. l., Károlyi: *Batthyány Lajos főbenjáró pöre*. 2. kötet. 628. s a köv. 1., O. Lt. *Kossuth Archiv*. 489. sz.; Megjegyezzük, hogy Szemere valószínűleg még ezen az ülésen sem kívánta Horvátország elszakadásának megengedését, legfeljebb alávetette magát a többség akaratának, mert különben nem azt írta volna Vay Miklósnak szeptember 6-án, hogy »sokan — tehát nem ő! — készek Horvát országot szabad szárnyára eresztetni«. O. Lt. *Büm. eln.* 837:1848. sz., Deák: 1848. 213. l.

⁷⁴ O. Lt. *Büm. eln.* 58:1848. sz.

⁷⁵ O. Lt. *Büm. eln.* 26:1848. sz.

⁷⁶ I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés*. 267. l.

vakmerőbbé teszi a szlav-illyr mozgalmat.⁷⁷ A magyar belügyminiszter kérészt a leszámolásra, csak előbb erőt akart gyűjteni. Ezért kérte olyan szenvedélyes hangon, akkora meggyőződéssel május 16-án Eszterházy Pál külügyminisztert, hogy minden tekintélyét, súlyát felhasználva sürgesse a magyar katonaság hazahozatalát.⁷⁸ Ezért szólította fel a főispánokat, hogy lelkesen indítsák meg, illetve folytassák a toborzást.⁷⁹ Ezért fordult a délvidéki és a déldunántúli vármegyék első tisztviselőihez külön is azzal az utasítással, hogy fegyvereztessék fel a népet akár csak kaszákkal, mert hiszen — meggyőződése szerint — »az egyenesre vert kasza hatalmas fegyver».⁸⁰ Ebben a szellemben írta június 11-én: »Késznek kell lenni a végsőre is... Szükséges azért erőt gyűjteni, melynek lelkesedése, melynek súlya képes legyen legyőzni a hálátlanságot és vakmerőséget, mely legszentebb viszonyainkat (többek között az ország és az alkotmány egységét) megtámadni készül.»⁸¹ Igen, az annyiszor elmarasztalt Szemere készült a magyar forradalom és a Jellachich ellenforradalma közötti leszámolásra, mert jól tudta, hogy egyszer »eljöend az ítélet órája».⁸²

Az elmondattak alapján azt gondolhatnók, hogy Szemere csak jögon kívüli eszközökkel, csak háborúra készülődéssel, csak megfélemlítéssel akarta megoldani a horvát-kérdést. Távolról sem ez a helyzet. Már június derekán, midőn Hrabovszky Jánost királyi rendeletre hivatkozással tartományi gyűlés összehívására utasította, annak a meggyőződésének adott hangot, hogy alkalmat kell adni a nyilatkozásra és az engedelmességre mindazoknak, »akik a törvény' ösvényén maradni s polgári tisztöket teljesíteni hajlandók».⁸³ A felsőház 1848. július 21-i ülésén is azt hangsúlyozta nyomatékosan, hogy mind ő, mind a kormány a horvátországi lázadókkal szemben előbb azokat az eszközöket kívánta kimeríteni, melyeket a *jogszerűség* nyújtott neki, mert a jog és törvényesség útjáról nem akart letérni.⁸⁴ E beszédének jóhiszeműségét egy újabb hónappal később módjában állt a kései utódok számára is ékesen bizonyítani azzal, hogy, ismét csak *jogszerűség* határai között maradvá, a *törvényhozási*, a *békés út* felhasználásával tett kísérletet miniszter társaival együtt feloldani a már akuttá fajult horvát—magyar ellentétet.

Az 1848. augusztus 25-i minisztertanácsi ülésén, melynek jegyzőkönyvét éppen Szemere vezette, a minisztertanács azzal bízta meg Deák Ferenc igazságügyminisztert és Szemere Bertalan belügyminisztert, hogy készítsenek törvényjavaslatot a »Horvát ország, s M. ország közötti viszony' azon szabályozására, mely talán képes leend az ottani ingerültséget lecsillapítani». A minisztertanács megbízatásának rövid két nap leforgása alatt, már augusztus 27-re

⁷⁷ O. Lt. Büm. á. i. 3414: 1848. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 377. 1.

⁷⁸ »Ez alkalommal — írta — nevünkben minden erélylyel fogja Herczegséged sürgetni a magyar katonaság' visszahozatalát is. Hazánk és királyunk iránti legmagasb tisztünket szegnők meg, ha azt nem sürgetnök. A haza veszedelemben van. A koronát csábitani szándékoznak. Herczegséged tekintélyének egész hatalmával fel fog lépni, mert a 'késő' szónak fatalis jelentése rajtunk is be fog teljesedni, és a nemzet előtt mulasztásunkat be nem fogjuk felelhetni.» O. Lt. Büm. eln. 74:1848. sz.

⁷⁹ O. Lt. Büm. á. i. 1663:1848. sz.

⁸⁰ Lásd 77. jz.

⁸¹ O. Lt. Büm. á. i. 3613:1848. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet, 384. 1.

⁸² O. Lt. Büm. eln. 471:1848. sz.

⁸³ O. Lt. Büm. eln. 403:1848. sz.

⁸⁴ Pap Dénes: *A magyar nemzetgyűlés Pesten 1848-ban.* (Budapest, 1881.²) 1. kötet. 229. s a köv. 11.

eleget tett mind a két miniszter. Az augusztus 27-i minisztertanácson bemutatott törvénytervezetek közül Deáké nyerte el a miniszterek tetszését, ezt fogadták el és ezt is terjesztették az országgyűlés elé.⁸⁵ Az országgyűlés elé terjesztett horvát törvényjavaslat szövege könnyen hozzáférhető,⁸⁶ de nem így a mi szempontunkból fontosabb Szemere-tervezeté. Ezért ezt a jelentős dokumentumot teljes terjedelmében itt közöljük:

»Ámbár Horvát ország törvényhatóságainak és határezredeinek követei jelen országgyűlésen meg nem jelentek, miután lakosainak egy része fegyveres zendülésben lévén általok a törvényes rend' hivei képviselő választási jogaik' gyakorlásában meggátoltattak: mindazáltal az igazságos és méltányos intézkedéseket e rendkívüli helyzet' megszüntéig a törvényhozás nem függesztvén fel, rendeli a következőket:

1. §. A horvát nyelvnek elnyomása a törvényhozás által soha nem czéloztatván, használatának és fejlődésének biztosítására nyilván kimondatik, miképen az ügy egyházi, és polgári mint katonai ügyekben Horvát ország határain belül szabadon használtatik.

2. §. Kivételt e szabály egy esetben szenved. T. i.

A horvát t.[örvény]hatóságok és közhivatalnokok a magyar országi t.[örvény]hatóságokhoz és közhivatalnokokhoz, és a ministeriumhoz horvát nyelven és magyar fordításban intézik leveleiket, és ezeket a ministeriumtól magyar nyelven és horvát fordításban, a többi törv.[ény]hatóságoktól és közhivatalnokoktól egyedül magyar nyelven is elfogadni tartoznak.

3. §. Horvát országban a horvát czimer és színek fognak használtatni.

4. §. Mint eddig, úgy ezután is polgártársainknak tekintetvén, mind azon jogokkal birnak, mikkel Magyarország minden polgára a törvény által felruháztatott. Következőleg mindenféle hivatalokra a magyarokkal egyenlően alkalmaztatnak.

5. §. Ezen kívül a horvát, polgári és igazság ügyekre nézve egy külön horvát születésű minister fog neveztetni, kinek kizárólagos ellenjegyzése mellett fognak mindenféle rendeletek és parancsok Horvát o[rszá]gba küldetni.

Az állodalmi tanácsba szinte fog horvát neveztetni, egy vagy több a tagok' megállapítandó számához képest.

6. §. A Bán' polgári hatósága e szerint megszűnik, ellenben továbbá is marad Horvát országnak és határvidékeinek fő hadi parancsnoka.

7. §. Tartományi gyűlést, az 1791[:58. tc.] értelmében, évenként tarthatnak.

Ennek rendeletei azonban, melyek az országgyűlésen alkotott törvényekkel nem ellenkezhetnek, csak úgy érvényesek, ha ő Főlsége által az illető horvát minister' ellenjegyzése mellett, erősítetnek meg.

Rendezésre is csak ő Főlsége' megegyezésével történhetik.

Elnököt ő Főlsége fog minden évi ülésre kinevezni.

8. §. A Báni táblátul a perek azon legfelsőbb hétszemélyes táblára

⁸⁵ Károlyi: *Batthyány Lajos főbenjáró pöre.* 1. kötet. 391. s a köv. 1.

⁸⁶ Újabbán kiadta Beér János—Csizmadia Andor: *Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés.* (Budapest, 1954.) 681. s a köv. 11.

vitetnek főlebb, mely Zágrábban fogván alkottatni, tagjai horvátokból neveztetnek ki.

9. §. Zágrábban egyetem állittatik fel, és ebben minden tudományok horvát nyelven fognak tanittatni.⁸⁷

Ez a törvénytervezet, amely Deák Ferenc javaslatánál egyszerűbb és áttekinthetőbb, önmagáért beszél. Legfőbb alapgondolatát, a teljes jogegyenlőség kihangsúlyozásával, 4. szakasza fogalmazza meg egészen világosan. Szemere tervezete nem adja meg ugyan Horvátország számára azt a jogot, hogy elszakadjon az anyaországtól, de lakóinak igen széles körben biztosítja a külön nemzetiségi jogokat. Még a területi autonómia kiszélesítése felé is tesz egy nagy lépést akkor, midőn olyan főbíróság megszervezését rendeli el, amely a további fellebbezés lehetőségének kizárásával mondja ki az utolsó bírói szót az eléje kerülő perekben. Összefoglalóan, a teljes jogegyenlőség biztosítása, Magyarország és Horvátország törvényes kapcsolatának fenntartása, a területi autonómia és a külön horvát nemzetiségi jogok elismerése, ezek azok a vezérgondolatok, amelyek Szemere horvát nemzetiségi törvényjavaslatának minden sorából kicsengenek.

Bár Szemere javaslatából nem lett törvény, mégis nagy a jelentősége. Gyönyörű bizonyíték amellet, hogy a magyar belügyminiszter milyen nemes gondolatoktól vezéreltetve kereste az eszközöket a horvát nemzetiségi kérdés megoldására.

5

A horvátok mozgalmánál kezdettől fogva súlyosabban ítélte el Szemere Bertalan a szerbek nemzetiségi mozgalmát, amelynek jogosságát kétségbevonta, amelytől a jogszerűségnek még a látszatát is megtagadta. Lényegileg Kossuth Lajoséhoz hasonló, azzal megegyező felfogást tett a magáévá. Kossuth az alighogy kinevezett pénzügyminiszter, már 1848. április 9-én a magyarság kardjára appellált, ha a szerbek nem a magyar országgyűléshez fordulnak jogaik biztosítása érdekében,⁸⁸ később pedig a »statárium kötelével« fenyegette meg híres július 11-i beszédében a Magyarország területét feldarabolni szándékozó, pártütő szerb lázadókat.⁸⁹ Pontosan ilyen értelemben adott hangot Szemere belügyminiszter is politikai meggyőződésének a délvidéki nemzeti mozgalmakkal kapcsolatosan. »A rác és határori mozgalmat mi pártütésnek nézzük — írta augusztus 7-én Szentkirályi Mór királyi biztos felterjesztésére adott válaszában —, melyre nézve sem békének, sem alknak, sem frigykötésnek nincsen helye. Ezt vagy fegyverrel kell elnyomatnunk, vagy a rácoknak meg kell magukat adniok, — vagy oda kellene adnunk az ország déli részét, mit a magyar nem tesz és nem tehet.«⁹⁰

A szerbek már 1848. április 14-i karlócai határozataikban területi elszakadást, nemzeti függetlenséget követeltek.⁹¹ Ezzel a lépésükkel a magyar kormány, tagjai között Szemere Bertalan szemében pártütökké váltak és így

⁸⁷ Szemere Bertalan sajátkezű fogalmazványa. O. Lt. Kossuth Archiv. 489. sz.

⁸⁸ Thim: Szerb fölkelés. 1. kötet. 38. l.

⁸⁹ Pap Dénes: A magyar nemzetgyűlés Pesten 1848-ban. 1. kötet. 77. l.

⁹⁰ O. Lt. Büm. eln. 704:1848. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 604. l.

⁹¹ A határozatok szövegét közli Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 105. s a köv. ll.

szinte teljesen kizárták a békés megoldás lehetőségét. Súlyosította a helyzetet az a sajnálatos tény, hogy a délvidéki mozgalom feje, Rajačić József karlócai pátriárka a reakciós bécsi udvar szolgálatába szegődött horvát bánhoz hasonlóan galádul elárulta népe nemzeti mozgalmát, báni szövetségesével egyetértésben az ellenforradalomnak, a bécsi udvarnak szolgáltatta ki azt.⁹² Az ellenforradalom szekértolójává aljasított, korábban tiszteletre méltó szerb mozgalom résztvevői ellen hirdetett statárium és a fegyveres felkészülés a magyar kormány részéről *ilyen* körülmények között nemcsak indokolt, de elengedhetetlenül szükséges is volt.

Erély, statárium és katonai erő alkalmazása, ezek voltak Szemere nemzetiségi politikájának *végső eszközei* a szerb felkelők, a délvidéki lázadók ellen. »Egy példás föllépés — írta 1848. május 23-án Csernovics Péterhez —, mely nem igazságtalan de szigorú, számtalan merényeket megszületni vagy kifejlődni sem enged.«⁹³ Ebben a szellemben utasította Vukovics Szabbás Temes vármegye alispánját is arra, hogy »szigorúan és elrettentőleg« büntesse meg a törvények szentségét, az állam egységét megsértő lázadókat.⁹⁴ De az annyi kormányzati gonddal küszködő belügyminiszter igen jól tudta, hogy megfelelő *katonai erő* nélkül az erély hangoztatása vagy a rögtönítélő bírások kihirdetése csak ijesztgetés, amelynek sok foganatja nem lehet. Éppen ezért minden tőle telhetőt megtett annak érdekében, hogy elegendő és megbízható katonaság álljon a kormánybiztosok rendelkezésére. Katonai erőgyűjtés céljából fordult június 11-én a nádorhoz olyan utasítást szorgalmazva, melynek értelmében Erdélyből a székely katonaság egy része, néhány ezer vitéz / kijöhetne a délvidékre Csernovics és Vukovics rendelkezése alá.⁹⁵ Ezért buzdította egy nappal korábban sereggyűjtésre a szerb—horvát mozgalmak által veszélyeztetett vármegyék főispánjait,⁹⁶ ezért nevezte ki Török Gábor aradi polgármestert június 11-én polgári biztossá azzal a meghagyással, hogy a Szeged körül gyülekező sorkatonaság és rendezett őrsereg teljes ellátásáról gondoskodjék,⁹⁷ és ezért hirdetett június 13-án több vármegye területére vonatkozóan *általános népfölkelést*.⁹⁸ Erőgyűjtés, a polgárháború elkerülése mindaddig, míg nincs garancia a biztos győzelemre, követelte Vukovicstól június 26-án elküldött rendeletében az ellenforradalom szolgálatába szegődött lázadókval való leszámolásra készülő Szemere,⁹⁹ de július 14-én már végre elérkezettnek látta az időt arra, hogy kiadja ellentmondást nem tűrő parancsát Csernovicshoz, amelyben a fegyverhasználatot és a lázadók, a »rablók« szigorú megbüntetését rendelte el.¹⁰⁰

Szemere Bertalan a szerb mozgalmak leszerelésével kapcsolatosan lényegileg ugyanazt a kettős politikát alkalmazta, mint amilyen a felzaklatott horvátokat akarta lecsendesíteni. Készült ugyan a háborúra, de mindig kereste azokat az eszközöket is, amelyekről a *békés megegyezés* lehetőségének meg-

⁹² I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés*. 273. i.

⁹³ O. Lt. Büm. eln. 96:1848. sz., Deák: 1848. 100. l., Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 275. l.

⁹⁴ O. Lt. Büm. eln. 97:1848. sz., Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 278. l.

⁹⁵ O. Lt. Büm. eln. 296:1848. sz., Deák: 1848. 136. s a köv. l.

⁹⁶ O. Lt. Büm. á. i. 3414:1848. sz., Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 376. s a köv. l.

⁹⁷ O. Lt. Büm. eln. 299, 328:1848. sz., Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 383. l.

⁹⁸ Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 397. s a köv. ll.

⁹⁹ O. Lt. Büm. eln. 468:1848. sz.

¹⁰⁰ O. Lt. Büm. eln. 568:1848. sz., Thim: *Szerb fölkelés*. 2. kötet. 545. l., Deák: 1848. 161. l.

teremtését várta. Békepolitikájában a tények ismeretéből akart kiindulni, mert ezt a kormányzás alapjának tekintette.¹⁰¹ Kedvenc elképzelése volt az, hogy szépen megszövegezett kiáltványokkal nagy eredmények érhetők el,¹⁰² és hogy a »tekintélyes« emberek megnyerésével is komoly siker kecsegteti mindazokat, akikre a mozgalmak lecsillapításának nehéz feladata vár.¹⁰³ Még a »megtévedtek« és a »bűnösök« felé is kinyújtotta békejobbát, csak hogy elkerülje a magyarság és az egyes nemzetiségek között fenyegető polgárháború borzalmait. »Használtuk eddig a törvény' erejét — írta június 14-én Csernovics Péterhez —, nem használt; használjuk ime a kegyelem' jóságát.«¹⁰⁴

Kiáltványok kibocsátása, a kormány politikája mellett hitet tevő tekintélyek megnyerésére irányuló törekvés, általános amnesztia őszinte ígérete, mind kevésnek bizonyult a magyar—szerb polgárháború elkerülésére, mert a magyar kormányzat csak a határőrök érdekében ment túl újabb engedmények adásával az áprilisi törvényekben foglaltakon.

A magyar belügyminiszter már 1848 május elején tájékozódni kívánt a *határőrvidék* viszonyai felől és újra meg újra felvetette a reformok lehetőségének gondolatát is.¹⁰⁵ Tájékozódásának eredményeként, a május 30-án tartott minisztertanács határozataira figyelemmel,¹⁰⁶ az áprilisi törvényeknek nem ugyan betűjével, de szellemével összhangzásban több gazdasági és politikai engedményt tett.¹⁰⁷ Ugyancsak ezen az alapon ígérte meg azt is, hogy a »törvényhozás késni nem fog az illetőknek meghallgatása mellett Ő Felségének k. hozzájárulásával oly törvényeket alkotni, melyek a végvidéki viszonyok terhes voltán könnyíteni és a szabad községek jólétének fejlődését különösen előmozdítani alkalmasak.«¹⁰⁸ Június 5-én pedig Hrabovszky János altábornagyot külön figyelmezteti »azon reformok' gyors, sietős behozatalára..., melyek által a határőröket lekötölelhetjük.«¹⁰⁹ Innen már csak egy lépés választotta el »Az összes határőrségekről« elnevezésű, augusztus végén megfogalmazott törvényjavaslatától, amelyben a gazdasági természetű jogok egész sorát biztosította a határőröknek,¹¹⁰ de amellyel már elkészett, mert a magyarok és a délszlávok között mindinkább a fegyvereké lett a szó.

¹⁰¹ O. Lt. Büm. eln. 25:1848. sz.

¹⁰² O. Lt. Büm. eln. 167:1848. sz.

¹⁰³ O. Lt. Büm. eln. 297:1848. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 383. l.

¹⁰⁴ O. Lt. Büm. eln. 327:1848. sz.

¹⁰⁵ O. Lt. Büm. eln. 43, 48, 58:1848. sz.

¹⁰⁶ O. Lt. V. A. gy. 1225. sz., Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 318. s a köv. l., Kossuth Lajos 1848/49-ben. 2. kötet. 206. s a köv. l.

¹⁰⁷ O. Lt. Büm. eln. 182:1848. sz.

¹⁰⁸ Thim: Szerb fölkelés. 2. kötet. 321. l.

¹⁰⁹ O. Lt. Büm. eln. 239:1848. sz.

¹¹⁰ Szemere törvénytervezetét sajátkezű fogalmazványa alapján teljes terjedelmében itt közöljük:

»Az összes határőrségekről.

A szabadságnak azon áldásai, melyekben a sz. korona alatti minden lakosok már részesültek, az összes határőrségekre is ki levén terjesztendő, rendeltetik.

1. §. Minden háznép azon földnek és ingatlanak; melyet bír, szabad tulajdonosa.

2. §. A háznép, ha tagjainak többsége kívánja, a közös vagyonnal megoszthatik, a maga részét kiki eladhatja, az utolsó háznép-tag pedig végrendeletet is tehet.

Ki mit szerez, ingót vagy ingatlant, az annak sajátja.

3. §. Az illető háznépek' megegyezésével a határőr egyik háznép-körből másba léphet ált.

4. §. Ez értelemben, a felsőség tudtával a határőr szabadon költözhetik, üzhet

Tanulmányunk lezárásaként Szemere Bertalannak a románokkal, közelebbről az Erdélyben lakó románokkal kapcsolatos nemzetiségi politikáját vesszük, ismét csak egészen röviden, vizsgálat alá. Azért fordítjuk figyelmünket csak az erdélyi románság felé, mert a magyarországi románok 1848/49-ben tartózkodtak minden nemzetiségi megmozdulástól, sőt döntő többségükben mellénk álltak, fegyverrel a kézben, mint igazi bajtársak, velünk harcoltak a márciusi vívmányok megvédelmezése érdekében.¹¹¹ Egészen más volt azonban a helyzet az erdélyi románokkal. Igaz ugyan, hogy az erdélyi román nemzetiségi mozgalom vezetői 1848 márciusában ritka kivételtől eltekintve a forradalom addig elért eredményeinek megvédelme szempontjából döntő jelentőségű unió, Magyarország és Erdély egyesülése mellett foglaltak állást,¹¹² és ezzel hitet tettek a magyarság forradalma mellett, de a május 15—17-én Balászfalván megtartott román nemzeti gyűlés idejére megváltoztatták álláspontjukat. A gyűlésen a császárpárti Bärnuțiu képviselte irányzat győzedelmeskedett, amely ellenezte az uniót és ezzel a románság mozgalmát akarva-akaratlanul — meg kell jegyeznünk, hogy az erdélyi birtokos osztály »jóvoltából« — az ellenforradalom eszközévé tette.¹¹³ Az unió az erdélyi román vezetők hangulatváltozása, kifejezetten unió-ellenessége dacára mégis létrejött,¹¹⁴ de a román nemzetiség problémáit megoldatlanul hagyta örökölni a magyar kormányra.

kereskedést, mesterséget, s gyermekeit bár hol s bár mi életmódra szabadon taníthatja.

5. §. Minden robot mely eddig a föld után a kincstárt földesuri tartozás képen illette, ezennel örökre elengedtetik.

6. §. Mindenféle hivatalos fogat a kincstár által fog megfizettetni, ingyen vagy nem hivatalosan utazónak azzal senki nem tartozik.

7. §. Ingyen munka csak a tisztán községi utakra s épületekre követeltetik, melyet a felsőség pusztá felügyelete alatt, maga a község vet ki.

8. §. A községi legelő a község kizáró tulajdona.

9. §. A kincstári erdőkben a gyümölcszedésen kívül legeltetés és makkoltatás ingyen megengedtetik, a hol az erdészeti szabályok szerint a legeltetés és makkoltatás az erdő fentartására nézve nem ártalmas.

A páfrány szabadon kaszáltathatik.

10. §. Épületi fát minden más vevők előtt kapnak a kincstári erdőből, tűzi fát pedig ingyen.

11. §. Só áruháztól adó nem fizettetik.

12. §. A mely részeken a tengeri só használtatik, ennek ára leszállítatik akképen, hogy Zengen és Carlopagan a fejer só ára 3 f., a barnaé 2 f., Buccariban a fejeré 3 f 10 x, a barnaé 2 f 8 x leend másánkint.

13. §. A hadügyminister megbizatik, hogy ezen elvek és határozatok' nyomán szabályzatot dolgozván ki, azt tüstint léptesse életbe, magyarázhatván, és bővítetvén ezt a helybeli körülmények szerint, és egyszersmind eltörölven mind azon szokásokat és visszaéléseket melyek a felebbi elvekkel összeütközölőleg a határöröket eddig méltatlanul terhelték. Mind ezen engedményekre nézve sinórmértékül az szolgálván miképen azok a katonai szerkezetet és szolgálatot lehetlenné ne tegyék, s a határőrségi intézetnek felbomlását magok után ne vonják.»

O. Lt. Kossuth Archiv. 489. sz.

¹¹¹ I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés*. 256., 278. s a köv. l.

¹¹² Trócsányi Zsolt: *Az erdélyi parasztság története 1790—1849*. (Budapest, 1956.) 257. s a köv. ll.

¹¹³ I. Tóth: *Kossuth és a nemzetiségi kérdés*. 279. s a köv. ll.

¹¹⁴ Károlyi Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*. (Budapest, 1936.) 176. s a köv. ll.

A balázsfalvi gyűlésből az ott összejöttek egy-egy küldöttséget menesztettek az erdélyi rendi országgyűléshez és a császárhoz, Erdély nagyfejedeleméhez, hogy kérvénybe foglalt követeléseiket előterjesszék, de a magyar forradalom vezetőiről sajnálatos módon elfeledkeztek, hozzájuk nem küldötték el megbízottait.¹¹⁵ Ennek ellenére a magyar belügyminiszter már ekkor kísérletet tett a románok megnyerésére. Ékes bizonyíték emellett a később mártírhálált halt Perényi Zsigmondhoz 1848. május 20-án írott levele, amelyben többek között ezeket olvashatjuk: »De csaknem legtöbb gondot, kíméletet, ápolást igényel az oláh nép. Ezt meg kell nyernünk... Ha még e népfajjal is küzdenünk kell, fenmaradásunk még kétségesb. ... A jogos érdekeket, ha áldozattal is, ki kell elégíteniünk. ... A nemzetiség' kérdése lehetőleg illetlenül hagyassék, sőt biztosítani kell azon egy fentartás mellett, hogy az országot a nyelv tarkaság által lehetetlenné ne tétessék.«¹¹⁶ De nemcsak a Perényihez címzett levél tanúskodik Szemere legjobb szándékairól a románok irányában, hanem egy másik, május 26-án keltezett írása is, amelyben arról tájékoztatja barátját, Kemény Dénest, hogy a nyugalom fenntartása érdekében a kormány mindent kész megtenni, hogy teljesíti a románok minden teljesíthető kívánását, csak nyilatkoztassák ki kívánataikat.¹¹⁷

A magyar belügyminiszter által kinyújtott baráti kezét 1848 nyarán az »illetékesek«, a román nemzeti mozgalom hivatott és hivatlan vezetői nem fogadták el. Ennek tragikus következményeként mindinkább megerősödött Szemerében is a gyanakvás irányukban,¹¹⁸ de ez az egyre fokozódó bizalmatlanság nem vezetett nála arra, hogy még augusztusban is ne keresse az anynyira áhított megegyezés, az érdekegyesítés lehetőségeit. Legtisztább hite szerint »az oláh nem gyűlöli a magyart«.¹¹⁹ E felfogásából azután egyenesen folyt az a követelménye, hogy a román kormánnyal békére kell törekednünk, hogy barátokká kell lennünk. Magyar–román barátság — adta ki a jelszót és azonnal utalt e barátság döntő feltételére is kijelentvén: »Barátok leszünk, ha egymás érdekeit világosan megértjük.«¹²⁰

Felvetődik a kérdés, milyen eszközök igénybevételével akarta Szemere meggyőzni a románokat arról, hogy az udvari reakcióval szembeszálló magyarság mellett van a helyük. A román papság, a »tekintélyes« román világiak megnyerésével a magyar ügy számára, a román nyelven is kinyomatott áprilisi törvények szétosztásával, rölapokkal, népgyűlési szónoklatokkal, azzal a kétségtelenül őszinte ígérettel, hogy »az oláh nemzetiség a házbán és templomban« megmarad, királyi biztos kiküldésével, akinek szintén az lett volna a feladata, hogy a románságot megnyerje, és végül, de nem utolsósorban a jogegyenlőség kiterjesztésével.¹²¹ Egyszóval sokkal és mégis kevéssel. Kevéssel azért, mert a külön román nemzetiség elismeréséről hallani sem

¹¹⁵ Trócsányi Zsolt: *Az erdélyi parasztság története*. 319. l.

¹¹⁶ O. Lt. Büm. eln. 88:1848. sz., Deák: 1848. 96. l.

¹¹⁷ O. Lt. Büm. eln. 146:1848. sz.; Június 2-án ismét csak azt írta, hogy az »oláhokat meg kell nyernünk ben a hazában és künn, e szövetségben erős támaszunkat lelendjük«. O. Lt. Büm. eln. 212:1848. sz.

¹¹⁸ Trócsányi Zsolt: *Az erdélyi parasztság története*. 385. l.

¹¹⁹ O. Lt. Büm. eln. 837:1848. sz., Deák: 1848. 213. l.

¹²⁰ O. Lt. Büm. eln. 797:1848. sz., Deák: 1848. 190. l.

¹²¹ O. Lt. Büm. eln. 88, 146, 167, 168, 169, 184, 212:1848. sz. (Az idézet 169:1848. sz.)

akart,¹²² mert a román parasztság égető szociális problémáinak megoldása vagy legalább részleges megoldása érdekében nem tett semmit.

Szemere több vonatkozásban elhibázott nemzetiségi politikájának békés megoldást célzó eszközei nem hozták meg a kívánt eredményt, a román nemzetiségi mozgalmak sem enyésztek el. Maradtak az erőszakpolitika eszközei, maradt a katonaság és a statárium. Ezzel kapcsolatosan csak két tényre hivatkozunk. A székely katonaságnak, éppen a román mozgalmak miatt, csak egy részét akarta a belügyminiszter kihozatni Erdélyből a szerb—horvát felkelők leverésére,¹²³ június 19-én kiadott rendeletében meg a rögtönítélő bírások bevezetésére utasította az illetékes szerveket, »melyet a királyi biztos a legfelsőbb rendszabályokban kifejezett eseteken felül« még jó néhány büncselekmény befejezett, sőt a kísérlet szakában megrekedt változatára is kiterjeszthet, ha ennek szükségét látja.¹²⁴

1848 végére Erdély bérci között is eldőrdültek a magyarság mellének szegezett császári fegyverek román testvéreink kezében. Egy szörnyű, értelmetlen vérengzés vette kezdetét annak ellenére, hogy »a magyarság mint politikai s nemzeti elemmel leginkább az oláhval volt hajlandó szövetkezni«.¹²⁵ Szemere Bertalan nemzetiségi politikája nem hozta ugyan meg a megbékélést sem a magyar, sem a román nép számára, de az bizonyos, hogy a magyar belügyminiszter jó szándékát és egyik-másik kezdeményezésének előremutató voltát alappal senki sem vonhatja kétségbe.

Др. Эден Бот

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БЕРТАЛАН СЕМЕРЕ ЛЕТОМ 1848 ГОДА

(Резюме)

В первую очередь автор обращает внимание на те принципы первого венгерского министра внутренних дел Берталан Семере, которые имели решительное значение с точки зрения развития его национальной политики. Он устанавливает, что на его отношение к делу основно повлияла любовь к родине, которая охватила всю территорию Венгрии и её каждого жителя. У него являлись важным фактором идеи свободы, равноправия и братства, урегулированные законом, а также та ошибочная вера его, что венгерская политическая национальность, как единственная политическая национальность может быть в Венгрии. Автор даже указывает на то, что Семере был боевым сторонником мирной политики и беспрерывно искал возможность соглашения с отдельными нациями, но считаясь с неуспехом примирительных попыток, он подготовлялся и к борьбе вооружённой с национальностями, попавшими к контрреволюции т. е. подкупленными ей.

После показаний национальных политических принципов Берталан Семере, автор подвергает расследованию политику министра внутренних дел, связанную с хорватскими, словацкими, и румынскими национальными движениями. Он указывает на то, что для успокоения каждого национального движения, Семере применял двойную политику: 1. политику примирения путём искреннего обещания экономических и политических уступок без разрешения территориального отрыва, 2. политику силы путём посылки войск и объявления статарии. Автор подтверждает данными, что Семере осу-

¹²² O. Lt. Büm. eln. 405:1848. sz.

¹²³ »Sok nem jöhet ki az oláhok miatt« — írta a nádornak június 11-én. O. Lt. Büm. eln. 296:1848. sz., Deák: 1848. 137. l.

¹²⁴ O. Lt. Büm. eln. 366:1848. sz.

¹²⁵ Szemere Bertalan miniszterelnök emlékiratai. 69. l.

ждал движения славянских национальностей сильнее, чем движения румын т. к. он видел в них панславистские движения и ещё потому, что лидеры этих движений с самого начала были на службе у контрреволюции. В конце он устанавливает и то, что примирительные попытки Семе́ре остались без результатов, т. к. в 1848 г. венгерское правительство ещё не внесло такого национального законопроекта, который разрешил бы социальные проблемы всех национальностей с принятием во внимание их национальных интересов.

DR. EDMOND BOTH

LA POLITIQUE NATIONALITAIRE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
BARTHÉLEMY SZEMERE AU COURS DE L'ÉTÉ DE L'AN 1848

(Résumé)

L'auteur attire notre attention sur les principes du ministre de l'intérieur du premier Cabinet hongrois, Barthélemy Szemere, principes qui exerçaient une influence décisive sur le développement de sa politique nationalitaire, et il relève le fait que la conduite du ministre a été profondément influencée par son patriotisme qui embrassait *tout* le territoire et *tous* les habitants de la Hongrie. Dans sa conception se font valoir comme facteurs importants les idées de la *liberté limitée par la loi*, de l'égalité en droits, et de la fraternité et ensuite sa croyance erronée, selon laquelle la nationalité politique hongroise ne peut être maintenue en Hongrie que comme une nationalité politique *unique*. Dans la suite l'auteur nous rappelle que Szemere en sa qualité du partisan de la politique de paix militante cherchait sans cesse la possibilité d'un compromis avec les nationalités respectives, mais en cas de non-réussite des tentatives de réconciliation il était prêt à en revenir aux armes avec les nationalités à la solde de la contre-révolution.

Après avoir exposé les principes de Barthélemy Szemere relatifs à sa politique nationalitaire, l'auteur soumet à l'examen la politique du ministre en connexion avec les mouvements nationalitaires des Croates, des Slovaques, des Serbes, et enfin des Roumains. L'auteur relève le fait qu'il avait employé une double politique pour la pacification de tous les mouvements nationalitaires: 1. la *politique de réconciliation* en promettant *sincèrement* des concessions politiques et économiques sans faire cependant des concessions territoriales; 2. la *politique de force* en ayant recours à l'armée et en proclamant la loi martiale. Il donne des précisions sur le fait que Szemere condamne plus sévèrement les mouvements des nationalités slaves que ceux des Roumains, parce qu'il les regardait comme des mouvements panslaves et parce que les leaders de ces mouvements étaient dès l'origine à la solde de la contre-révolution. L'auteur finit par constater que les tentatives de réconciliation de Szemere restaient sans résultat, parce qu'en 1848 le gouvernement hongrois ne déposa pas encore un tel projet de loi concernant toutes les nationalités, qui eût résolu les problèmes de toutes les nationalités en sauvegardant leurs intérêts nationaux particuliers.

Bólya Lajos
egyetemi tanár

**A TÁRGYALÁS BÍRÓSÁGI ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK
FORMÁIRÓL, ALANYAIRÓL ÉS EGYES ELJÁRÁSI
SZABÁLYAIRÓL A BÜNTETŐ ELJÁRÁSBAN**





A bírósági előkészítés formái

1. *Az előkészítés a magyarországi, burzsoá büntető eljárásban.* A tárgyalás bírósági előkészítése alatt a bűnügyek tárgyalásának érdemi előkészítését értjük a büntető eljárásban, amelyhez természetesen kapcsolódik a tárgyalás formai — technikai — előkészítése.

A tárgyalás formai előkészítése a tárgyalás helyének és idejének megállapítását, a megállapított időben és helyen a bíróság készenlétének biztosítását, a tárgyalás résztvevőinek megidézését, illetve értesítését, a bizonyítási eszközök tárgyaláson való felhasználásának biztosítását, stb. jelenti. Természetesen a formai előkészítésnek is szerepe van abban, hogy a bűnügy bírósági elbírálása zökkenőmentesen, megfelelő ütemben, lehetőleg egy tárgyaláson történjen meg. Ez az előkészítő munka elengedhetetlen technikai feltétele a tárgyalásnak mind a burzsoá, mind pedig a szocialista büntető eljárásban. A két eljárás viszonylatában azonban elvi kérdéseket nem vet fel.

A tárgyalás érdemi előkészítése, azaz a vád megalapozottságának vizsgálata a bíróság által annak eldöntése céljából, hogy a bűnügy tárgyalásra bocsátható-e vagy sem, már igen lényeges különbségeket mutat, amely különbségek mögött a két eljárás alapelveinek különbözősége húzódik meg.

Ha a kérdést úgy vetjük fel, hogy a magyarországi burzsoá büntető eljárás ismerte-e a büntető tárgyalás érdemi előkészítését abban az értelemben, hogy minden bűnügy tárgyalásának előfeltétele volt a bűnügy anyagának érdemi vizsgálata önálló előkészítő eljárásjogi intézmény keretében — akkor nemmel kell válaszolnunk. Ha úgy vetjük fel a kérdést, hogy ismerte-e a burzsoá büntető eljárásjog olyan intézményt, amely önállóan végezhetette a tárgyalás érdemi előkészítését, akkor igennel kell válaszolni.

A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896:XXXIII. törvénycikk rendelkezései szerint a terhelt az ellene benyújtott vádirattal szemben a bíróságnál kifogást tehetett. A kifogás folytán sor került a vádtanácsnak ún. vádalá-helyezési eljárására.

A vádalá-helyezési eljárás csak a törvényszéki (esküdtbíróági) eljárásban volt lehetséges és ott is csak akkor, ha az ügyben közvetlen idézést nem rendeltek el. A törvény lehetővé tette ugyanis a közvetlen idézést a a főtárgyalásra öt évig terjedhető szabadságvesztés büntetéssel vagy ennél enyhébben büntetendő cselekmény esetében, ha tettenkapás forgott fenn vagy ha a terhelt bűnösségét bíróság előtt (vizsgálóbíró is) beismerte és beismerése a nyomozás vagy a vizsgálat adataival teljes összhangzásban állott.

A főtárgyalásra való közvetlen idézés a vádirat elleni kifogásokat kizárta, ilyen esetben vádaláhelyezési eljárásra nem kerülhetett sor.

Minden más esetben a terhelt a vádirat ellen kifogást tehetett. Ha tett, sor került a vádaláhelyezési eljárásra. Ha nem tett, az ügy egyenesen a főtárgyalási tanácshoz került (kivéve, ha a vádiratot magánvádló nyújtotta be). A vádtanács igénybevételét és döntését a törvény a terhelt számára biztosította, de a terhelt kifogása nélkül a vádtanács eljárására nem került sor. A vádaláhelyezési eljárás tehát ebben a keretben sem volt kötelező.

A vádaláhelyezési eljárásnak a lényege röviden a következő volt. Kifogás esetén a vádtanács elnöke a kifogás tárgyalására határnapot tűzött ki. A határnapon a vádtanács nem nyilvános ülésen megvizsgálta a vádiratot és a vizsgálat eredményeképpen zárt ülésben határozatot hozott, amelyet azután kihirdetett. Határozata irányulhatott a nyomozás vagy a vizsgálat kiegészítésére, illetve utóbbinak elrendelésére, hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt az ügy áttételére vagy az eljárás felfüggesztésére. A vádtanács a törvény által felsorolt okokból a vádirat elutasításával meg is szüntethette az eljárást. Ha az említett döntésekre nem került sor, a vádtanács a terheltet vád alá helyezte. E kifogási eljárás esetén a vádaláhelyező határozat (vádhatározat) volt a főtárgyalás kitűzésének feltétele.

A vádtanács három bíróból állott és nem volt azonos az ítélkező tanáccsal. A kifogás tárgyalásán az ügyésznek és a magánvádlónak részt kellett vennie (utóbbinak igazolatlan távolmaradása vádelejtésnek minősült), a terheltnek és védőjének joga volt jelen lenni és felszólalni.

Ha a terhelt kifogást nem tett, a bíróságnak a vádiratot a törvény szerint akkor is felül kellett vizsgálnia, Erre a felülvizsgálatra a törvényszék vagy esküdttbírósg főtárgyalási tanácsa volt hivatott (illetve, ha a vád tárgya nem nyomtatvány útján elkövetett cselekmény volt és a vádiratot magánvádló nyújtotta be, a vádtanács). A vizsgálatnak zárt ülésben kellett megtörténnie. A bíróság azonban vádaláhelyező határozatot nem hozott, hanem csak a főtárgyalás kitűzésére hozott döntést. Egyébként a fenti határozatokat hozhatta azzal a kivétellel, hogy vizsgálatot nem rendelhetett el és bizonyítékok elégtelensége miatt nem szüntethette meg az eljárást (A főtárgyalásra való közvetlen idézés esetében lényegében ugyanilyen eljárás során történt meg a vádirat megvizsgálása, a bíróság az itt említett határozatokat hozhatta azzal a többlettel, hogy vizsgálatot is rendelhetett el).

Az 1921:XXIX. törvénycikk a vádaláhelyezési eljárás igénybevételét továbbbi esetekben zárta ki. Úgy rendelkezett, hogy az egyesbíró hatáskörébe utalt ügyekben a vádirat ellen a terhelt nem tehet kifogást. Az 1930:XXXIV. törvénycikk még tovább ment és kizárta a vádaláhelyezési eljárást a törvényszék, mint egyesbírósg hatáskörébe nem tartozó ügyekben is és csak kivételként engedte meg azt egyes ügyekben, amelyekben a törvényben felsorolt néhány bűncselekmény képezte a vád tárgyát.

A burzsoá törvényhozó tehát mind kisebb területre szorította a vádtanács igénybevételének lehetőségét, ahogy az eljárást elnyomó céljai számára alkalmasabbá tenni igyekezett. A vádtanácsi eljárás a gyakorlatban pedig teljesen formálissá vált és igen ritka esetben fordult elő, hogy a vádtanács a kifogásoknak helyt adott volna. A vádtanácsi eljárás kiszorítását illetve formálissá válását a társadalomnak az imperializmus korában élesedő ellentmondásai okozták, az osztályszempontok, az uralkodó osztály politikai szempontjai mindjobban előtérbe kerültek s aki ellen vádat emeltek, annak rendszerint

a vádlottak padjára kellett ülnie. A terheltek is mind kevésbé éltek kifogásolási jogukkal, amelynek céltalanságát felismerték, a bírósági szervezetben is megszűnt a vádtanács állandó intézmény jellege; feleslegessé vált a rendszer számára.

A tárgyalás előkészítésének a feladatait az 1921:XXIX. törvénycikk az egyesbíróra, az 1930:XXXIV. törvénycikk a főtárgyalási tanácsra ruházta át azokban az ügyekben, amelyekben a kifogási eljárást kizárta. A kifogási eljárással szemben ezt az eljárást észrevételezési eljárásnak nevezték, mert a terheltnak joga volt ahhoz, hogy a neki kézbesített vádirat ellen észrevételeket tegyen. A bíróság az észrevételek alapján vagy anélkül is hivatalból megvizsgálhatta a vádiratot és a vádtanács által hozható határozatokhoz hozhatta. De vádáláhelyezési határozatot nem hozott, csak a tárgyalás kitűzéséről döntött.

Miután a vádáláhelyezési eljárás, az ú. n. közbenső eljárás (a nyomozás és vizsgálat szakasza, valamint a tárgyalás szakasza közötti eljárás), az igazságszolgáltatás fölé nőtt rendőri hatalom politikai helyzete folytán fokozatosan megszűnt és a gyakorlatban a számára megmaradt területen is pusztá formalitássá vált, ugyanezen okokból az előkészítésnek az a formája, amelyet észrevételezési eljárásnak neveztek, a tárgyalás érdemi előkészítése szempontjából pusztá lehetőség maradt, de a gyakorlatban nem fejlődött ki. A tárgyalás érdemi előkészítése a burzsoá büntető eljárásban tehát teljesen szükségtelennek bizonyult.

2. *A bírósági előkészítés szocialista formáinak kialakulása.* A felszabadulás után következő években a büntető eljárás demokratizálása során eltörölték az eljárásból azokat az intézményeket, amelyek a fejlődés útjában állottak. A burzsoá büntető eljárási szabályok revíziója során sor került a vádtanácsi eljárásra vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezésére is. Az 1946:XIV. törvénycikk a vádtanács intézményét megszüntette.

Politikai-társadalmi viszonyaink fejlődésével, a proletárdiktatúra létrejöttével, a szocializmus építésében elért sikereinkkel arányban nőtt a szocialista büntető eljárás megteremtésének igénye. A szocialista büntető eljárásnak viszont a lényegéhez tartozik a bűnügy tárgyalásának bírósági előkészítése: az eljárás törvényességének biztosítékát jelenti a bíróság előzetes ellenőrzése a vád megalapozottsága tekintetében. Természetes azért, hogy az új büntető eljárási törvény (1951. évi III. tv.) létrehozta a büntető eljárásban a bírósági előkészítés intézményét. Az előkészítésnek ekkor bevezetett formája még nem volt kielégítő, de a tárgyalás *érdemi előkészítésének* szocialista követelményét már kifejezte.

A tárgyalás érdemi előkészítésének ez a formája különleges keveréke volt a tanács elnöke által történő kötelező előkészítésnek és a tanácsi előkészítésnek.

Az előkészítés szabályai szerint a bírósághoz érkező vádiratot és nyomozási iratokat az ítélkező tanács elnöke volt köteles vizsgálat alá venni. Ha a vádiratot törvényesnek találta, a vádirat elfogadásáról szóló külön határozat nélkül kitűzte a tárgyalást és megtette a kitűzés folytán szükséges intézkedéseket. Egyéb döntéshez azonban nem volt joga. Ha tehát a tanács elnökének véleménye szerint az iratok áttételére, az eljárás felfüggesztésére vagy megszüntetésére, avagy a nyomozás elrendelésére, illetve kiegészítésére volt szükség, az iratokat döntés végett a tanácsnak mutatta be, mert ezekben a kérdésekben csak a tanács dönthetett. A tanács azonban a kérdések vizsgálá-



latánál a tanács elnökének véleményétől eltérő megállapításra is juthatott és elfogadhatta a vádiratot. Ilyen döntés a tanács elnökét a tárgyalás kitűzésére kötelezte.

Az előzetes letartóztatás kérdésében mindig a tanács döntött. Az előzetes letartóztatásban lévő vádlott letartóztatásának törvényességét a tanács mindig köteles volt felülvizsgálni a vádirat benyújtása után. Ilyen esetben a tanács elnöke az ügyet mindig a tanács elé terjesztette, de ugyanezt kellett tennie, ha véleménye szerint a szabadlábon lévő terhelt előzetes letartóztatásáról kellett dönten.

A tanács zárt ülésben határozott, de határozathozatal előtt a feleket meghallgathatta.

E szabályozás szerint tehát a vádirat megalapozottsága kérdésében — az érdemi vizsgálatnak lényegében akkor is ez volt a tartalma — minden ügyben kivétel nélkül elsősorban a tanács elnöke döntött. Ha döntése kedvező volt, anélkül, hogy azt formális határozatban kifejezésre juttatta volna, kitűzte a tárgyalást. Ha döntése kedvezőtlen volt, az ügyet a tanács elé terjesztette. Olyan rendelkezés, amely akár a bűncselekmény jellege folytán, akár az ügy természete folytán — az előzetes letartóztatásban lévő vádlott esetét kivéve — az ügy vizsgálatát a tanács hatáskörébe utalta volna, nem volt. A tanácsi vizsgálatnak és döntésnek lehetősége mindig a tanács elnökének álláspontjától függött, aki az említett döntések szükségessége esetén az ügyet a tanács elé terjesztette (1951. évi III. tv. 141. § (1) bek.).

A tanácsi vizsgálat és döntés lehetőségének feltételezettsége, a tanács elnökének állásfoglalásától való függősége az előkészítés tanácsi formáját másodrangúvá tette. Az előkészítésnek ez a formája nem fejlődött ki. A tanács üléseire ritkán, kivételesen került sor. Ennek a helyzetnek következményeit az 1954. évi V. tv. indokolása állapította meg: »nagyon sok esetben éppen a kellően elő nem készített bírósági tárgyalás volt az oka az alaptalan, indokolatlan zaklatásoknak és különféle törvénysértő ítéleteknek«.

A tapasztalatok a bírósági előkészítés további fejlődésének irányát is megmutatták. Az egyik igény az előkészítés formájának átalakítását, a másik az előkészítés tartalmának konkretizálását követelte. Hogy a bírósági előkészítés, mint a törvényesség garanciális intézménye szerepét betölthesse, szükséges volt a tanácsi előkészítés rendszeresítése és az előkészítés tartalmi elemeinek meghatározása. Az újabb törvényi szabályozás (1954. évi V. tv.) közvádas ügyekben *általánossá tette* (kevés kivétellel) *a tanácsi előkészítést* (előkészítő ülés) és a bírósági előkészítés középpontjába *a vád megalapozottságának vizsgálatát helyezte*.¹

Anélkül, hogy a bírósági előkészítés jelenlegi rendszerének lényegét érintette volna, két új jogszabály hozott változást a bíróság eljárásába. Az 1957. évi 8. tvr. egyes büntető eljárási rendelkezések módosításáról a magánvádló és a terhelt személyes meghallgatására kötelezi a bíróságot az előkészítés

¹ Ld. az 1954. évi V. törvény javaslatának miniszteri indokolását. Az indoklás a vád megalapozottságának tartalmi elemeire is utal, mikor a bíróság feladataival foglalkozik: »Ebben a körben (a megalapozottság vizsgálatának körében) a bíróság köteles mérlegelni, hogy a vádiratban felhozott tények elegendők-e, és ha elegendők, a vád bizonyítékaival kellően megalapozottak-e ahhoz, hogy ezek alapján a terhelt ellen bírói eljárás legyen indítható és lefolytatható. A bíróság többek között köteles vizsgálni azt is, hogy a nyomozás során betartották-e a büntető perrendtartás vonatkozó rendelkezéseit.«

során, ha a vád tárgya könnyű testi sértés, becsületsértés vagy rágalmazás és magánvádoló jár el, az 1958. évi 16. tvr. pedig az előkészítő ülés határidejét és a terheltnek az előkészítő ülésen való részvételét illetően hozott módosítást. Ezekkel a változásokkal a megfelelő helyeken foglalkozunk.²

A fejlődés azonban még nincs lezárva. A bírósági előkészítésnek jelenlegi rendszerével kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a büntető eljárásnak a törvényesség szempontjából e fontos szakasza még mindig nem szabadult meg teljesen a formalizmustól. Szükséges tehát mind a törvényi szabályozás, mind pedig a gyakorlati munka kritikai vizsgálata és elemzése a társadalmi fejlődéssel lépést tartó továbbfejlődés biztosítása érdekében. Ezt a célt szolgálja az előkészítés néhány kérdésének e rendszeröző feldolgozása is.

Itt kell megjegyezni, hogy néhány újabb jogszabály éspedig az 1956. évi 28. tvr. (illetve ennek felhatalmazása alapján a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 6/1956. (XII. 11.) sz. rendelete), az 1957. évi 4. tvr. és az 1957. évi 34. tvr. egyes külön eljárásokban az előkészítő ülésre vonatkozó rendelkezések alkalmazását kizárta. Ezek az ideiglenes jogszabályok az 1956-os ellenforradalom elleni harc idején keletkeztek. Az első kettő már nincs hatályban.

3. Az előkészítés jelenlegi formái. Büntető eljárásjogunk a tárgyalás bírósági előkészítésének két formáját ismeri. Az egyik forma a bírósági tanács tevékenysége előkészítő ülésen (előkészítő ülés), a másik forma a tanács elnökének önálló tevékenysége (előkészítés a tanács elnöke által). Mindkét esetben az előkészítés két részből áll: a bűnügy iratanyagának és a vádiratnak megvizsgálásából, valamint a vizsgálat alapján hozott döntésből.

A törvény a két formát határozottan elválasztja egymástól. Nem enged meg fakultatív megoldást az előkészítő ülés javára sem, ha a tanácselnöki előkészítést írja elő.³ Az elválasztás alapjául a vád tárgyává tett büntett

² Vizsgálatunk tárgya az 1951. évi III. törvénynek az 1954. évi V. törvénnyel, valamint az 1957. évi 8. és az 1958. évi 16. törvényerejű rendelettel módosított szövege, tehát a jelenleg érvényes büntető eljárási törvény. Ha a dolgozat szövegében törvényt mondunk, ezt értjük alatta, a §-okra való hivatkozásnál külön nem utalunk a törvényre.

A bűnügyek tárgyalásának bírósági előkészítését a törvény külön a VII. fejezetben »A tárgyalás előkészítése« címen a következő §-okban szabályozza: 139. 139/A., 139/B., 140., 141., 142., 143., 144., 145., 146., 146/A., 147., 148., 149., 151., 152., 152/A. A 150. § rendelkezéseit az 1954. évi V. tv. hatályon kívül helyezte és új rendelkezést nem iktatott a helyébe.

³ A jogirodalomban olyan álláspont is kifejezésre jutott, hogy a törvény előkészítő ülés tartását az 139. § (1) bekezdésben megjelölt eseteken kívül is megengedi (Mészáros Agoston, A büntető eljárásnak a Btá 56. §-a alapján történő megszűntetése az előkészítő ülésen, Magyar Jog, 1956. 137. oldal). Ezen álláspont szerint a törvény meghatározza ugyan azokat a feltételeket, amelyek fennforgása kötelezővé teszi az előkészítő ülés megtartását, de arról nem rendelkezik, hogy a kötelező eseteken kívül mikor lehetséges és egyáltalában lehetséges-e előkészítő ülés tartása; tiltó rendelkezés pedig egyáltalán nincsen. Ebből tehát arra kell következtetni, hogy előkészítő ülés általában minden ügyben tartható. Ezen állásponttal szemben meg kell jegyezni, hogy a törvényhozó akarata e kérdésben a 139. § (1) bekezdésében és a 141. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések összevetéséből félreérthetetlenül kiolvasható s eszerint a két előkészítési forma szigorúan szétválasztott, mindegyik a maga helyén, a törvényben meghatározott feltételek esetén kötelező. Nincs tehát a bíróság választására bízva, hogy a tanácselnöki előkészítésre tartozó bűnügyben előkészítő ülést tart-e vagy sem. Egy ilyen megoldás gondolata üdvös, de a jelenlegi törvényes rendelkezések ezt nem engedik meg. Gyakorlati tapasztalat sincs arra, hogy a törvény ilyen magyarázata folytán valamelyik bíróság a fenti módon járt volna el.

büntetési tételének felső határát, illetve a terhelt előzetes letartóztatásban létének tényét teszi meg. Előkészítő ülést kell tartani, ha a törvény a vád tárgyává tett bűntettre kétévi börtönnél súlyosabb büntetést állapít meg, továbbá, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van (139. § (1) bek.). Egyéb esetekben a tanács elnöke előkészítő ülésen kívül határoz (141. § (1) bek.).

A két előfeltétel nem együttes előfeltétele az előkészítő ülésnek, mind az egyik, mind a másik előfeltétel az előkészítő ülést önmagában is szükségessé teszi.⁴ Előkészítő ülést kell tehát tartani minden ügyben, amelyben a vád tárgyává tett bűntettre a törvény kétévi börtönnél súlyosabb büntetést állapít meg tekintet nélkül arra, hogy a terhelt előzetes letartóztatásban van-e és minden olyan ügyben, amelyben a terhelt előzetes letartóztatásban van, tekintet nélkül arra, hogy a vád tárgyává tett bűntettre a törvény milyen büntetést állapít meg.⁵ Előkészítő ülést kell tartani a magánvádas ügyekben is, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van. Viszont nem lehet előkészítő ülést tartani, ha személyi összefüggés okából több olyan bűntett miatt emeltek vádat, amelyekre a törvény egyenként két évet meg nem haladó büntetés kiszabását írja elő.

A két forma elválasztása a gyakorlatban azt jelenti: a törvényi feltételek döntik el, hogy a konkrét bűnügy vizsgálata melyik formában kezdődik és folytatódik le.

A két forma egymásba nem megy át, nincs olyan szabály, amely a forma megválasztását meghatározó feltételek változása nélkül az ügyet egyéb okból az egyik formából a másikba irányítaná vagy az eljáró szervnek az átirányítást megengedné. Ha azonban a tanácselnöki előkészítés során kiderül, hogy az ügy előkészítése a törvény szerint az előkészítő ülésre tartozik, az ügyet előkészítő ülésre kell vinni.⁶ Ha viszont az úgryról az előkészítő ülésen állapítja meg a bíróság, hogy a tanácselnöki előkészítésre tartozik, mint ugyanazon eljárási feladat — az előkészítés — ellátására hivatott magasabb fokú és hatáskörű bírósági szerv, az ügyet nem utalja tanácselnöki eljárásra, hanem a vizsgálat lefolytatása után maga dönt.

Ugyanazon ügyben kétféle előkészítési forma alkalmazásáról nem lehet szó; ugyanazon ügy előkészítése szét nem választható. Ha alanyi vagy tárgyi összefüggés okából több bűntett vagy több büntettes szerepel valamely bűnügyben, az ügy előkészítése vagy az egyik, vagy a másik formában történik meg. Ha az ügyben adva van az előkészítő ülés valamelyik törvényi feltétele, az egész ügyet előkészítő ülésbe kell vinni.

A tanács elnöke által történő előkészítés esetében azonban nem mindig a tanács elnöke jár el egyszemélyben. A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása szerint olyan esetekben, amikor előkészítő ülésnek nincs helye (141. § (1) bek.), a tanács elnöke maga csak a vádirat elfogadása vagy módosítása és ennek

⁴ LBbk. 6., BH III/2.

⁵ A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a korábbi előzetes letartóztatás nem teremti meg az előkészítő ülés előfeltételét, ha a terhelt a vádirat benyújtásakor már nincs előzetes letartóztatásban. A törvény e tekintetben semmi kétséget nem hagy.

⁶ Ha a vád jogi minősítése olyan bűncselekményt jelöl meg, amelyre a törvény két évi börtönt vagy ennél enyhébb büntetést állapít meg, azonban a tanács elnöke súlyosabb minősítést lát fennforogni, az ügyet előkészítő ülésre kell vinni. Annak megállapítására, hogy a bűncselekmény két évi börtönt meghaladó büntetési tétel alá eső bűntettnek minősül-e, csak az előkészítő ülés hivatott (LBbk. 94., BH III/12.).

alapján a tárgyalás elrendelése tárgyában (és az ehhez kapcsolódó kérdésekben) dönthet (140. § (3) bek. a), c), d) pont). Ellenben ha az előzetes letartóztatás kérdésében való döntésre van szükség, úgyszintén ha a tanács elnöke úgy látja, hogy áttételt, nyomozást, a nyomozás kiegészítését, az eljárás felfüggesztését avagy az eljárás megszüntetését kell elrendelni, az iratokat döntés céljából a tanács elé terjeszti s a megfelelő döntést a tanács hozza meg.⁷

⁷ LBbk. 15., BH III/2. A Legfelsőbb Bíróságnak ezen állásfoglalása előtt olyan irodalmi megnyilatkozás látott napvilágot, amely szerint a tanács elnöke a hatáskörébe utalt ügyekben (141. § (1) bek.) minden határozatra jogosult ugyanúgy, mint a bíróság tanácsa az előkészítő ülésen (Bényei Zoltán: A tárgyalás előkészítése a büntető eljárásban, Magyar Jog, 1954. évi 1. szám, 19. oldal). Ez az álláspont helyesnek látszik, ha a hatásköri megoszlást szabályozó két törvényhelyet vetjük össze (139. § (1) bek. és 141. § (1) bek.). A Legfelsőbb Bíróság azonban a törvény-magyarázatnál további rendelkezéseket is figyelembe vett és pedig a 142—145. §-ok rendelkezéseit. Megállapította, hogy ez utóbbiak bíróságról beszélnek és az ezekben szereplő áttétel, nyomozás, illetve nyomozás-kiegészítés, felfüggesztés és megszüntetés a törvény kifejezett rendelkezése szerint a »bíróság«-nak és nem a tanács elnökének hatáskörébe tartozik. A tanács elnökének határozása ezekben a kérdésekben csak arra szorítkozik, hogy az ügyet a tanács elé terjeszti-e.

Kétségtelen, hogy ez a törvényt magyarázat lényegében az 1951. évi III. tv. által teremtetett helyzetet tartja fenn a tanácselnöki előkészítés vonatkozásában, azzal a különbséggel természetesen, hogy akkor ez volt a bírósági előkészítés általános formája. Mi úgy látjuk, hogy ez az állásfoglalás helyes irányba mutat, mikor a bírósági előkészítés súlypontját a tanács előkészítés felé tolja el ezen a területen is. Véleményünk az, hogy az előkészítésnek teljes egészében bírósági tanácsban kellene történnie, mert a törvényességi garanciák ebben a formában vannak meg leginkább.

Az állásfoglalás két irányban kíván megjegyzéseket. Az egyik a »bíróság« szó értelmezése. Az állásfoglalás időzőjelekkel is kifejezve határozottan szembeállítja a két szót: bíróság és a tanács elnöke és a tanács elnökét határozottan kizárja a bíróság fogalmából. Ez az álláspont a jelenlegi törvényi helyzetben erőltetettnek látszik. Véleményünk szerint a tanács elnökének az a döntése, hogy a vádiratot elfogadja, éppúgy bírósági döntés, éppúgy a bíróság döntése, mint az előkészítés során hozott bármely tanácsai döntés. Ha a bíróság fogalmába a tanácsnak önállóan eljáró elnöke nem tartozik bele, akkor a vádirat elfogadásáról sem dönthet. Ha pedig beletartozik, akkor döntése bírósági döntés és a helyes álláspontnak adott indokolása nem megfelelő.

Az elmélet számára itt a kérdés úgy merül fel, hogy csak tanácsai előkészítés lehetséges-e a mi büntető eljárásunkban vagy lehetséges egyesbírói, tanácselnöki is. A társasbíráskodás, elve eljárásunk alapelve. Érvényesül-e ez teljes mértékben a bírósági előkészítő eljárás során is — ez a kérdés. Ha érvényesül, a tanács elnöke az ügy tárgyalásra bocsátásáról (a vádirat elfogadásával vagy módosításával) sem dönthet; ha nem, akkor elvileg a többi kérdésben is dönthet (külön helyet foglal el e döntések között az eljárás megszüntetése, amely a többiekkel szemben ügydöntő határozat s még ebben a vonatkozásban is külön vizsgálatot igényelne). Mint már kifejtettük, véleményünk szerint a társasbíráskodás elvének az előkészítő eljárás során is érvényesülnie kell s ezért a büntető eljárásnak ebben a szakaszában is a bíróság csak tanácsban járhat el (a magánvádas ügyek előkészítése e tekintetben külön kérdés).

Másik megjegyzésünk arra a szemléletre vonatkozik, amely szerint a vád megalapozottsága tekintetében hozott pozitív döntés jelentősége kisebb, mint a negatívé. A büntető eljárás törvényessége szempontjából a vád megalapozottsága tekintetében elfoglalt pozitív álláspontnak éppen olyan jelentősége van, mint a negatívának és aggályosnak látszik minden olyan szemlélet, amely a vád megalapozottsága tekintetében hozott igenlő döntés jelentőségét az ellenkező döntés viszonylatában alábbszállítja. A bíróságnak tanácsban történő eljárása a törvényesség nagyobb biztosítékát nyújtja, mint az egyesbírói eljárás. A tanácsai eljárás tehát a tanácselnöki eljárással szemben minőségileg magasabb eljárási szint. Az eljárás tárgya-

Azáltal azonban, hogy az ügy a tanács elé kerül, amely zárt ülésben jár el és határoz, az előkészítés tanácselnöki formája nem alakul át előkészítő üléssé. A tanácsnak ezen az ülésén az előkészítő ülés eljárási szabályai nem nyernek alkalmazást. Az ügyész részvételéről, a terhelt megidézéséről és meghallgatásáról itt nincsen szó.⁹

Ha a tanács ülésén derül ki, hogy az ügy előkészítése a törvényi előfeltételek miatt (139. § (1) bek.) előkészítő ülésre tartozik, a tanács köteles előkészítő ülés megtartásáról gondoskodni. Viszont, ha a tanács úgy látja, hogy a tanács elnökének álláspontjával szemben a vádirat elfogadásra alkalmas és ennek folytán az ügy tárgyalását kell kitűzni, ilyen határozatot hoz.⁹

A jogirodalomban is felmerült a kérdés, hogy célszerű-e és az eljárás törvényességét megfelelően szolgálja-e az érdemi előkészítés kétféle formájának fenntartása.¹⁰ A mi, előbb már érintett, elvi állásfoglalásunk szerint a tanácsi előkészítés formáját a közbírási ügyekben kizárólagossá kellene tenni, mert eljárásunknak az az alapelve, amelyet a társasbíráskodás elvének nevezünk, a tárgyalás bírósági előkészítésének szakaszában is érvényesül. Más kérdés, hogy a tanácsi előkészítésnek az előkészítő ülés jelenlegi formájában, vagy általában előkészítő ülés formájában kell-e történnie. E kérdésben a vita itt nem folytatható le. Kíváncsnak tartjuk azonban leszögezni, hogy a fejlődés iránya a tanácsi előkészítés felé mutat annál is inkább, mert a tanácselnöki előkészítés számára kijelölt ügyekben a tanács elnöke jelenleg is csak egyfajta határozatot hozhat, olyant, amellyel az ügyet tárgyalásra

nak értékelését jelenti az, hogy azt a törvényhozó melyik szinten helyezi az eljárásba. A vád törvényességére, megalapozottságára vonatkozó pozitív döntés a bírósági eljárás szempontjából magasabb szinten tartozó tárgy, mint az áttétel vagy a felfüggesztés vagy akár a nyomozás kiegészítése, és az eljárás megszüntetése az ellentétele. Az állásfoglalás, amelyhez megjegyzéseinket fűzzük, az előbbi az utóbbiakkal szemben alacsonyabb szintre helyezi, pedig legalábbis egy szintre tartoznak.

⁹ Az 1951. III. tv. 141. §. (3) bekezdése (eredeti szöveg) szerint ilyen esetekben a tanács zárt ülésben határozott, de határozathozatal előtt a feleket meghallgathatta.

⁹ A Lbbk. 15., BH III/2. sz. állásfoglalás ugyancsak a vádirat elfogadásáról és az ügy tárgyalásának kitűzéséről szól (140. § (3) bek. a) pont), de nyilvánvaló, hogy ebben az esetben a tanács a vádirat tárgyalásra bocsátása folytán szükséges döntéseket is meghozza (140. § (3) bek. c), d)), tehát az egész érdemi előkészítést elvégzi, minden érdemi kérdésben dönt és nem adja vissza az ügyet a tanácselnöknek ez utóbbi kérdésekben való döntés végett. Ebben az esetben egyébként is szubszidiárius jellegű döntésekről van szó.

¹⁰ Maróti László a Magyar Jog-ban megjelent cikkében (Maróti László, Az előkészítő ülés néhány problémája, Magyar Jog, 1958. évi 4. szám, 105. oldal) »az előkészítő ülésre vonatkozó jogszabályoknak minden közbírási ügyre való kiterjesztését« tartja kívánatosnak.

Álláspontjának indokolása szerint »az egyes magatartások ténybeli és jogi megítélése, a vádbeli cselekmény bűncselekmény jellegének eldöntése, a vád megalapozásához szükséges bizonyítékok rendelkezésre állásának vagy hiányának megállapítása, az egyes cselekmények helyes jogi minősítése sokszor a kisebb törvényi büntetési tételű büntetteknel nehezebben megoldható problémát okoz, mint azoknál a bűncselekményeknél, ahol a törvényi büntetési tétel súlyosabb.« Felsorol néhány büntetett állításának illusztrálására, amelyekkel kapcsolatban az előbbi kérdések vizsgálata semmivel sem egyszerűbb, mint magasabb büntetési tétellel fenyegetett ugyanolyanfajta vagy más büntetteknel, amelyek előkészítő ülésre tartoznak. Ezek: lopás és sikkasztás 600 Ft-on aluli értéket illetően, többek bántalmazásából származó súlyos testi sértés, gondatlan veszélyeztetés és tűzvészokozás. Ide sorolhatjuk még a társadalmi tulajdon hanyag kezelésének büntetését is.

bocsátja s így döntési jogköre a jelenlegi gyakorlatban is korlátozott. S ez a megoldás éppen úgy magában rejti a formális előkészítő munka veszélyét, mint az előkészítésnek az 1951. évi III. törvényben megállapított és a törvényhozó által az 1954. évi V. törvény indokolásában bírált formája.¹¹

A büntető ügy tárgyalásának bírósági előkészítése természetesen a magánvádas ügyekben is kötelező, mivel a törvény ezen bűnügyek tekintetében kivételt nem tesz. A magánvádas ügyek előkészítésében a fent ismertetett eljárási formák érvényesülnek. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az előkészítést bármely magánvádas ügyben a tanács végzi előkészítő ülésen, mert a törvény kötelezően előírja az előkészítő ülést, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van (139. § (1) bek.). A tanács elnöke a vád megalapozottsága kérdésében magánvádas ügyekben is csak pozitív döntést (és természetesen az ehhez kapcsolódó járulékos döntéseket) hozhat. Ha egyéb határozatot (áttétel, nyomozás vagy nyomozás-kiegészítés elrendelése, felfüggesztés, megszüntetés, előzetes letartóztatás elrendelése) lát szükségesnek, az ügyet döntés végett a tanács elé terjeszti. A tanács elnökének egyes magánvádas ügyekben való sajátos eljárási tevékenységével (151. § (2) és (3) bek.) az előkészítési forma nem változik meg, nem alakul át külön, más formává.¹²

II.

A bírósági előkészítő eljárás alanyai

1. Az előkészítő eljárás bíróságának összetétele. Az előkészítő ülésen a bíróság egy hivatásos bíróból, mint elnökből és két népi ülnökből álló tanácsban jár el (139. § (3) bek.) Az előkészítő ülésen kívül a tanács elnöke jár el, illetve a fenti összetételű tanács zárt ülésben, ha a tanács elnöke az ügyet határozat végett elébe terjeszti (141. § (1) bek. és LBbk. 15., BH III/2.).¹³

A bűnügy tárgyalásának bírósági előkészítése, mint a büntető eljárás egyik önálló szakasza, büntető eljárásunk szerves része és a törvény semmi kétséget nem hagy atekintetben, hogy minden elsőfokú bírósági tárgyalást bírósági előkészítésnek kell megelőznie. Az előkészítésre vonatkozó szabályok tehát érvényesek akkor is, ha első fokon a Legfelsőbb Bíróság jár el (23/A. § (1), (3), (4) bek.). A Legfelsőbb Bíróság kollégiumai elsőfokú bírósággként egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből álló háromtagú tanácsban ítélik; a tanács elnöke a hivatásos bíró. (23/A. § (2) bek.) Az ítélező tanács és az előkészítő tanács összetétele ugyanolyan. Az általános gyakorlat követésének, annak, hogy a tárgyalást a tárgyaláson eljáró tanács készíti elő, a Legfelsőbb Bíróságnál sincs akadálya.

Felmerül itt azonban az a kérdés, hogy amikor a Legfelsőbb Bíróság elsőfokon a katonai bíróság hatáskörébe tartozó egyes ügyekben (23/A. §

¹¹ Ld. ugyanezen I. fejezet 2. pontjában.

¹² A szovjet büntető eljárásban minden bűnügyet előkészítő ülésben kell megvizsgálni, amelyet az ügyész vádhatározattal terjeszt a bírósághoz. A népbíró egyszemélyben dönt az ügy tárgyalásra bocsátásáról magánvádas ügyekben, s olyan ügyekben, amelyek eljárás végett ügyészi vád nélkül is beterjeszthetők a bírósághoz, ha azokat ügyészi vád nélkül terjesztették be (D. Sz. Karev, A szovjet büntető eljárás, Moszkva, 1953. 202. és 212. oldal, oroszul).

¹³ Ld. az I. fejezet 3. pontját.

(3) bek.) kivételesen három hivatásos bíróból álló tanácsban ítélik meg, melyik és milyen bírói szerv feladata a tárgyalás előkészítése. A törvény kivételt nem tesz, tehát az előkészítő ülés bírósága is egy hivatásos bíróból, mint elnökből és két népi ülnökből álló tanács lenne. Viszont célszerű és általános az a gyakorlat, hogy az ügy előkészítését az ítélező tanács végzi. Az adott esetben a kivételes rendelkezés szellemének pedig éppen az felelne meg, hogy az ítélező tanács járjon el az előkészítő ülésen.

Ha csak a törvény vonatkozó rendelkezését nézzük, a tárgyalás esetében az előkészítő ülés bíróságának összetételére az általános rendelkezés alkalmazása szükséges. Ha viszont a törvény szellemét kutatjuk az összes vonatkozó rendelkezések összevetésével, akkor a törvényhozó szándékát illetően más eredményre jutunk. Abból a tényből, hogy a törvény az előkészítő bíróságnak ugyanolyan összetételét írja elő, mint amilyen a tárgyalás bíróságának összetétele (193. § (1) bek. és 11. § (1) bek.), továbbá, hogy a két bíróságban résztvevő bírák vonatkozásában összeférhetetlenséget nem állapít meg, a törvényhozónak arra a szándékára kell következtetni, hogy a bűnügy tárgyalásának előkészítését a tárgyaló bíróság feladatának tekinti. A gyakorlat is nyilván ennek a szemléletnek megfelelően alakult ki. Ha pedig az összetétel azonosságának követelménye fennáll a szabályszerű esetekben, fenn kell maradnia az egyetlen kivételes esetben is. S bár elvileg nem kizárt, hogy az előkészítő bíróság összetétele más legyen, mint a tárgyaló bíróságé, ilyen különbség esetén az eljárás szellemének, az előkészítés feladatának és jellegének az felel meg inkább, hogy az előkészítés bírósága álljon hivatásos bírákból a tárgyaló bíróság népi ülnökökkel alakított tanácsával szemben és nem megfordítva, mint az a jelen esetben történné.¹⁴

¹⁴ A tárgyalás eset felveti az egyébként is felmerült kérdést: a törvényi szabályozásnál alapvető szempont legyen-e, hogy a bűnügy bírósági előkészítését az ítélező tanács — illetve a jelen rendszerben az ítélező tanács elnöke is — végezze. A gyakorlat a maga részéről ezt a kérdést már megoldotta. Az előkészítő ülésen rendszerint az ítélező tanács jár el, egyébként pedig az ítélező tanács elnöke (illetve, ha a tanács elé kell terjesztenie az ügyet, ugyancsak az ítélező tanács az előkészítő ülésen kívül). A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez az eljárás a helyes. Természetesen most sem és akkor sem, ha a törvényi szabályozás alapja a fenti álláspont lenne, a személyi folytonosságot biztosító szabály (153. §. (2) bek.) érvényesüléséről nem lehet szó. Ez a szabály elsősorban a közvetlenség elvének érvényesülését biztosítja s mivel az előkészítő eljárásban bizonyításfelvétel nincs, a közvetlenség elve nem érvényesül. Ezért a személyi folytonosság biztosítását szolgáló szankcióra sincs szükség sem az előkészítés szakaszában, sem az előkészítés és a tárgyalási szakasz viszonylatában. Úgy véljük, elvünk lehetne elfogadni, hogy az előkészítés az ítélező tanács feladata, s mivel a törvény az elsőfokú tárgyalás bírósági tanácsának összetételét egyöntetűen (11. §. (1) bek.) a népi ülnökök részvételével állapítja meg (az említett kivétellel), ennek megfelelő törvényi szabályozása esetén mindkét követelmény érvényesülne. Kiemelést nyerne az a követelmény, hogy a bűnügy tárgyalásának előkészítését maga az eljáró elsőfokú bíróság végezze, amely viszont — a jelenlegi rendszer szerint — népi ülnökök részvételével alakított háromtagú tanácsban járna el. A jelenlegi szabályozás az előkészítés bíróságának és az ítélező bíróságnak különválasztását nem írja elő, de nem is tiltja. A javasolt szabályozás esetén, ha a törvény kivételt tenné a bíróság összetételét illetően, az vonatkozna az előkészítő és a tárgyaló bíróságra egyaránt.

Ide kívánczok annak a megjegyzése, hogy a szovjet büntető eljárás gyakorlatában az előkészítés és a tárgyalás között a személyi folytonosságot az elnök személyén keresztül biztosítani kívánják úgy, hogy a két szakasz — az előkészítő és a tárgyaló szakasz — bíróságának elnöke ugyanaz a bíró, illetve, egyes esetekben — ha az előkészítő tanács hivatásos bírákból áll — olyan bíró, aki az előkészítő tanácsban tagként résztvevő (D. Sz. Karev, i. m. 202. oldal).

Magánvádas ügyekben az előkészítő eljárás bírósága ugyanaz, mint a közvádas ügyekben. A bíróság előkészítő ülésben egy hivatásos bíróból, mint elnökből és két népi ülnökből álló tanácsban jár el, előkészítő ülésen kívül pedig a tanács elnöke, illetve a tanács ugyanazon összetételben (141. § (1) bek. és LBbk. 15., BH III/2.).

2. Az előkészítő eljárásban résztvevő személyek. Az előkészítő eljárásban résztvevő személyek kérdését az eltérő helyzet miatt ketté kell választani és mindkét eljárási formát illetően külön kell megvizsgálni.

a) Az előkészítő ülés alanyai. Az előkészítő ülésen a bíróság tagjain és a jegyzőkönyvvezetőn kívül más személy jelenléte nem kötelező. A bíróság tehát törvényes összetételében minden további személy részvétele nélkül eljárhat és határozhat.

Az ügyész az előkészítő ülésen résztvenni nem köteles, de azon résztvehet, ezért őt az előkészítő ülés helyéről és idejéről a bíróságnak értesítenie kell. Az ügyész távolmaradása azonban az előkészítő ülés megtartását és a határozathozatalt nem akadályozza (139/A. § (1) bek.)¹⁵ akkor sem, ha a tárgyaláson való részvételét a vádiratban bejelentette.

Az ügyészt a bíróság az előkészítő ülésen való részvételre nem kötelezheti. Az ügyész a bíróság által csak a tárgyaláson való részvételre kötelezhető (154/A. §). Ebben a kérdésben való döntés éppen az előkészítő ülésnek (és általában a tárgyalás bírósági előkészítésének) egyik feladata (140. § (3) bek. d) pont).

A terheltnek az előkészítő ülésen való részvételre joga nincs. A terhelt az előkészítő ülésen csak akkor vehet részt, ha a bíróság megidézi. A bíróság azonban csak bizonyos feltételek esetén idézheti meg, amikor egyben köteles is megidézni t. i. ha a 140. § (1) és (2) bekezdésében felsorolt kérdésekben, tehát tulajdonképpen az előkészítés során megvizsgálandó bármely kérdésben személyes meghallgatása nélkül határozni nem lehet (139/A. § (2) bek.).¹⁶

¹⁵ A Legfőbb Ügyész kötelezte az ügyészeket az előkészítő ülésen való részvételre. Ezen utasítás alapján az ügyészek az előkészítő üléseken résztvesznek. Ez azonban nem változtat azon a törvényi rendelkezésen, hogy az ügyész távolléte az előkészítő ülés megtartásának és érvényes határozathozatalként nem akadályozza.

¹⁶ Az 1958. évi 16. tvr. 5. §-a hozott változást a terhelt részvételét illetően. A törvény korábbi rendelkezésén csak annyi változtatás történt, hogy a »lehet« helyett »kell« került a szövegbe. Az eddigi rendelkezés így szólt: »A terhelt az előkészítő ülésre csak akkor idézhető meg, ha a 140. § (1) és (2) bekezdésében felsorolt kérdésekben a terhelt személyes meghallgatása nélkül határozni nem lehet.« A módosított szöveg: »A terheltet az előkészítő ülésre meg kell idézni, ha...« a mellékmondat változatlan. A terhelt megidézésének lehetőségéből az idézés kötelezősége lett, ha az előkészítő ülésen eldöntendő kérdésekben személyes meghallgatása nélkül dönteni nem lehet. A terhelt saját elhatározása folytán az előkészítő ülésen továbbra sem vehet részt, a bíróság őt sem értesíteni, sem idézni (a fenti kivételtől eltekintve) nem köteles.

Kíváncsi lett volna, ha a törvénynek most idézett rendelkezése a módosításkor pontosabb szövegezést nyert volna. A bíróság mindig határozhat és határozni köteles a terhelt személyes nyilatkozata nélkül is. Elvileg az egész eljárás lefolytatható anélkül, hogy a terhelt megnyilatkozott volna, mert a terhelt az eljárás egyetlen szakaszában sem kényszeríthető nyilatkozattételre. Az előkészítő ülésen az idézésre megjelent vagy az elővezetett terhelt is megtagadhatja a nyilatkozatot. Az a kitétel tehát, hogy »a terhelt személyes meghallgatása nélkül határozni nem lehet« félreértésre adhat okot, holott csak annyit jelent, hogy a bíróság a döntés előtt szükségesnek látja a terhelt meghallgatásának megkísérlését vagy személyes megismerését: illetve lehetőséget akar neki adni a nyilatkozatra.

A terhelt megidézése tehát feltételezett, de a feltételek fennállása esetén az előkészítő ülésen való részvétele kényszerítő eszközökkel is biztosítható, azaz a terhelt elővezethető (73. § (1) bek.).¹⁷

A terhelt megidezésére szóló döntés illetve megidézése a terhelt jelenlétét az előkészítő ülésen nem teszi olyan értelemben kötelezővé, hogy jelenléte nélkül az előkészítő ülés ne lenne megtartható és azon nem lehetne törvényes határozatot hozni. A bíróság a terhelt megidőzését elrendelő határozatához kötve nincs, attól elállhat, azt megváltoztathatja és a terhelt jelenléte nélkül eljárhat.

A terhelt megidezéséről az előkészítő ülés kitűzésénél a tanács elnöke, az előkészítő ülésen a tanács határoz. (Ugyanez érvényes a törvényes képviselőre vonatkozóan is).

Ha a fentiek értelmében fiatalok vagy fogyatékos szellemi képességű terhelt megjelenése szükséges, a bíróság a terhelt törvényes képviselőjét is köteles megidézni (139/A. § (3) bek.). Ha a törvényes képviselő szabályszerű idézésre nem jelenik meg, az eljárás ugyanaz, mint amelyet az előzőekben a terhelttel kapcsolatban ismertettünk.

A védő az előkészítő ülésen nem vehet részt, a bíróság nem idézheti meg, az előkészítő ülésről nem is értesíti. Ha a törvény így kifejezetten, a védőt megnevezve, ezt nem is mondja ki, rendelkezéseiben ez határozottan bennefoglaltatik. Hogy a terhelt (és törvényes képviselőjén) kívül másokat az előkészítő ülésre megidézni nem szabad (139/A. § (4) bek.), ez azt jelenti, hogy az előkészítő ülésre a védőt sem szabad megidézni. Hogy az előkészítő ülésen a tanács tagjain, a jegyzőkönyvvezetőn és az ügyészen kívül csak a megidézett személyek vehetnek részt (139/B. § (1) bek.), ez azt jelenti, hogy a védő nem vehet részt, mert a bíróság nem idézheti meg.¹⁸

¹⁷ Az idézés kötelessége a feltételezett esetben azt jelenti, hogy meg nem jelenése esetén a terhelt elővezethető (természetesen a szabályszerű idézés után, s ha távolmaradását alapos indokkal előzőleg ki nem mentette). A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint eddig a terhelt nem volt elővezethető. Ezen álláspont szerint a terhelt nyilatkozatra az előkészítő ülésen nem kötelezhető, a nyilatkozattételt elővezetése esetén is megtagadhatja, s mivel az előkészítő ülésen bizonyításra nem kerülhet sor, a terhelt elővezetése ebben a szakaszban nem szolgálná az eljárás célját (LBbk. 7., BH III/2.). Ez az indoklás nem fogadható el. A terhelt a nyilatkozattételt az eljárás bármely szakaszában megtagadhatja, nemcsak az előkészítő ülésen. S ha a nyilatkozat megtagadásának lehetősége, mint az elővezetés mellőzésének elvi indoka nem áll meg az eljárás más szakaszaiban, nem állhat meg ehelyütt sem. A törvény most már a feltételezett esetben a terhelt megidőzését kötelezővé teszi s ezzel kifejezi, hogy jelenléte ebben az esetben az eljárás célját szolgálja. Ezért a helyes álláspont most már kétségtől az, hogy a terhelt elővezethető.

¹⁸ Mivel ezek a rendelkezések ellentétben állónak látszanak a 48. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéssel, hogy a terhelt érdekében az eljárás bármely szakában védő járhat el, szükséges volt a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása ebben a kérdésben. Eszerint a 48. §-ban foglalt rendelkezés általános intézkedés, amely alól az előkészítő ülés szempontjából a 139/A. § és a 139/B. § (1) bekezdése kifejezetten kivételt tesz, amikor taxatív felsorolja, hogy az előkészítő ülésre kiket lehet idézni, azon kik vehetnek részt. (LBbk. 8., BH III/2.).

Ennek ellenére ez a kérdés a gyakorlati jogászok között vitatott maradt s a vita nyilvánosságot is kapott. A Legfőbb Bíróság álláspontjával ellentétes vélemény (Bolgár György: A védelem szerepe a nyomzás és előkészítés során, Magyar Jog, 1956. évi 6. szám, 167—170. oldal) szerint a 48. § kifejezett rendelkezést tartalmaz a védővel kapcsolatban, az 139/A. és 139/B. §-ok viszont hallgatnak a védőről s ebből a hallgatásból nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az általános

A törvénynek ugyanezen rendelkezései természetesen kizárják az előkészítő ülésről a sértettet, a magánfelet, illetőleg az egyéb okból érdekelt személyt, akire a tárgyaláson hozandó határozat közvetlen kihatással lehet. Ezeket a személyeket a bíróság nem idézheti meg, nem hallgathatja meg. E személyek távolmaradása a tárgyalásnak sem akadálya, a tárgyaláson való részvételre e minőségükben nem kötelezhetők és nem kényszeríthetők. Míg azonban a tárgyaláson való részvételre joguk van, az előkészítő ülésről kifejezetten ki vannak zárva.

Ugyancsak a fentiek értelmében a törvény a magánvádlót is kizárja az előkészítő ülésről, ha magánvádas ügy előkészítése előkészítő ülésre tartozik. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az ügyet a bíróság mindig előkészítő ülésben vizsgálja meg. Ez azt jelenti, hogy ebben az esetben az előkészítő ülésre vonatkozó eljárási szabályok érvényesülnek a résztvevők vonatkozásában is és nem érvényesülhetnek a tanácselnöki előkészítés szabályai vagy azoknak egy speciális része (a könnyű testi sértés, becsületsértés vagy rágalmazás büntette miatt indított ügyekben a magánvádló és a terhelt kötelező személyes meghallgatásáról — 151. § (1), (2) és (3) bek.).

b) *A tanács elnöke által történő előkészítés alanyai.* Ebben az előkészítő formában — mint láttuk — a tanács elnöke jár el önállóan vagy a tanács zárt ülésben. A zárt ülésben a tanács összetétele ugyanolyan, mint az előkészítő ülésen és a zárt ülésen az elnökön, a tanács tagjain és a jegyző-könyvvezetőn kívül más nem lehet jelen (140. § (4) bek., 141. § (2) bek., 83. § (3) bek.).

Az előkészítésnek ez a formája kizárólag a bíróság tevékenysége — más személyek részvételének lehetősége nélkül. Sem a vádlónak, sem a terheltnek nincs részvételi joga az eljárásban. A sértett, a magánfél vagy az egyéb érdekelt részvételéről sem lehet szó.

A magánvádas ügyekben ugyanezek a szabályok érvényesek.

Némileg eltérő az előkészítés azokban az ügyekben, amelyekben a vád tárgya könnyű testi sértés, becsületsértés vagy rágalmazás. Ezen ügyek előkészítésénél az eljárás sajátos intézménnyel, a magánvádló és a terhelt kötelező személyes meghallgatásával bővül, (amelyre azonban csak akkor kerül sor, ha az ügy áttételének, nyomozás vagy nyomozáskiegészítés elrendelésének, az eljárás felfüggesztésének vagy megszüntetésének nincs helye). Személyes meghallgatásra a magánvádlót és a terheltet a tanács elnöke idézi meg. A magánvádló távolmaradása vádelejtésnek minősül és az eljárás kötelező megszüntetését vonja maga után. A terhelt távolmaradásának nincs jogi következménye; jelenléte nélkül az eljárás folytatható. A személyes meghallgatásnál jelen lehet a magánvádló képviselője és a terhelt védője is. A 151. § (2) bekezdése ugyanis semmiféle tiltó rendelkezést nem tartalmaz

szabály alól kivételtől volna szó. A Legfelsőbb Bíróság álláspontjában osztozó vélemény (Nagy Sándor, Hozzászólás »A védelem szerepe a nyomozás és az előkészítés során« című cikkhez, Magyar Jog, 1956. évi 10. szám, 301—303. oldal) szerint a 48. § (1) bekezdése és a 139/A. és 139/B. §-ok között elvi ellentét van, de ez az ellentét csak törvényhozási úton oldható fel. A Legfelsőbb Bíróság álláspontjának helyessége valóban vitathatatlan, a 139/A. és a 139/B. § (1) bekezdésének rendelkezései — többi közt — a védőt is kifejezetten kizárják az előkészítő ülésről. A jelenlegi törvényi szabályozás mellett tehát a védő jelenléte az előkészítő ülésen kizárt. Más kérdés, hogy van-e elvi ellentét egyrészt a 139/A. § és a 139/B. § (1) bekezdés rendelkezései, másrészt a 48. § rendelkezése között (amely utóbbi szerint az eljárás bármely szakaszában védő járhat el). A törvényt magyarázat mindenképpen helyes.

ebben a vonatkozásban. Az előkészítő eljárás alanyainak a köre itt a legtágabb; magában foglalja a magánvádlót, a terheltet, a védőt és a magánvádló képviselőjét is. Ezek azonban csak a tanács elnökének eljárásában vehetnek részt, a tanácsi eljárásban nem.

III.

A bírósági előkészítés általános eljárási szabályai

A bűnügy tárgyalásának bírósági előkészítésére mindkét formában részben azonos eljárási szabályok érvényesek.

Ilyenek:

1. Az előkészítés egyik formája sem nyilvános. Az előkészítő ülés nem nyilvános ülés, mivel a törvény azon a tanács tagjain, a jegyzőkönyvvezetőn és az ügyészen kívül csak a megidézett személyek (139/A. § (2) és (3) bek.) részvételét engedi meg. A tanács elnöke a dolog természeténél fogva a nyilvánosság kizárásával jár el, a tanács zárt ülése pedig az általános rendelkezés szerint nem nyilvános (83. § (3) bek.).¹⁹ Nem kivétel ez alól a tanács elnökének az az eljárása sem, amikor bizonyos magánvádas ügyekben a magánvádló és a terhelt kötelező személyes meghallgatását foganatosítja.

2. Az előkészítés határideje mindkét formában nyolc nap. Az előkészítő ülést nyolc napon belül kell megtartani (139. § (2) bek.), a tanács elnöke az előkészítő ülésen kívül nyolc nap alatt határoz (141. § (1) bek.). Ez vonatkozik természetesen arra az esetre is, amikor a tanács elnöke az ügyet a tanács elé terjeszti határozathozatal végett (140. § (1) bek. és (3) bek. c) pont).²⁰ Ezen általános rendelkezés alól tágitó kivétel lehet bizonyos magánvádas ügyekben a kötelező személyes meghallgatás foganatosítása s az ennek alapján hozott határozat és szűkítő kivétel a tanács elnökének hatáskörébe tartozó ügyek-

¹⁹ LBbk. 9., BH III/2.

²⁰ Ebben a vonatkozásban az 1958. évi 16. tvr. 4. §-a hozott változtatást a korábbi helyzettel szemben. Az addigi rendelkezés az általános nyolcnapos határidőnél rövidebb, háromnapos határidőt szabott meg az előkészítő ülés megtartására azokban az ügyekben, amelyekben a terhelt előzetes letartóztatásban volt. A rövidebb határidő megállapításában a törvényhozót az a szándék vezette, hogy az állampolgárok személyes szabadságát érintő előzetes letartóztatás törvényességének kérdését a bíróság a lehető legrövidebb időn belül vizsgálja meg. Ez a határidő is, mint a törvényhozó által az eljárás ütemének biztosítására megállapított határidők általában, olyan sérelmeknek kívánta elejét venni, amelyek a hosszú, elhúzódó eljárás folytán következnek be. Ez a rendelkezés azonban a gyakorlatban nem vált be. Kifogás érte a bírósági felkészülés és a védelem jogának biztosítása szempontjából is (Maróti László és Nagy Sándor idézett cikkei). Az előzetes letartóztatásban levő terhelték bűnügyei többnyire bonyolultak, nagyterjedelműek. Az ilyen ügyek áttanulmányozása a bíróság számára olyan feladat, amelyet sok esetben az egyébkénti rendes ügymenet mellett (tárgyaláson való részvétel, kitűzött tárgyalásra való felkészülés, stb.) az adott rövid határidőn belül nem tudott megfelelően megoldani. E határidő a védelem számára sem biztosította az iratok alapos áttanulmányozásának lehetőségét. Ez a szigorúbb határidő tehát jelentős ügyekben járult hozzá a bírósági előkészítés formálissá válásához és éppen nem mozdította elő a rövid határidő által is elérni kívánt cél megvalósulását. A kivételes határidő eltörlése az ellentmondást feloldotta, a gyors eljárás igényét az alapos előkészítés kívánalmával a nyolcnapos általános határidőnek az ú. n. »foglyos« ügyekre való kiterjesztésével összhangba hozta.

ben való eljárás, ha a szabadlábon lévő terhelt letartóztatásának szükségessége felett kell határozni (141. § (2) bek.).

3. Az előzetes letartóztatás kérdésében minden bíróság dönteni köteles. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, a bíróság az ügyet mindig előkészítő ülésben vizsgálja meg. A bíróság az előkészítő ülésen s ha kivételesen az előkészítő ülés elnapolása folytán újabb előkészítő ülésre is sor kerül, az első előkészítő ülésen a terhelt előzetes letartóztatásának kérdésében, azaz az előzetes letartóztatás fenntartása vagy a terhelt szabadlábrahelyezése tárgyában határozni köteles. Bármilyen más határozatot hoz is a bíróság, emellett az előzetes letartóztatás kérdésében is határoznia kell.²¹ Tehát a bíróság az előkészítő ülésen határoz az előzetes letartóztatás kérdésében, ha az ügyet tárgyalásra bocsátja (a vádirat módosításával vagy anélkül), ha az eljárást megszünteti, ha az ügy áttételére hoz határozatot, ha nyomozást vagy nyomozáskiegészítést rendel el, ha felfüggeszti az eljárást, illetve ha az előkészítő ülést bármilyen okból elnapolja. Az előzetes letartóztatás kérdésében való határozatra a bíróság az előkészítő ülésen (az elsón) azért köteles, mert az ügyész által elrendelt vagy jóváhagyott előzetes letartóztatás az előkészítő ülésig tart (99. § (2) bek.). Az előkészítő üléssel lejár az előzetes letartóztatás tartama s annak megszüntetése vagy fenntartása tárgyában határozni kell.

A gyakorlatban nem is merült fel kétely a törvény e rendelkezései tekintetében, ha az ügynek tárgyalásra bocsátása (140. § (3) bek. a) pont) avagy az eljárás megszüntetése, illetve felfüggesztése (140. § (3) bek. e) pontja) tárgyában hozott határozat mellett kellett dönteni az előzetes letartóztatás kérdésében. Az áttételre és a nyomozás kiegészítésére hozott határozatokkal kapcsolatos döntést illetően azonban nehezen alakult ki egységes gyakorlat. Ezért a Legfelsőbb Bíróság iránymutatására volt szükség.

Mivel az előkészítő ülésen az előzetes letartóztatás tartamának lejártja miatt az előzetes letartóztatás fenntartása vagy a szabadlábrahelyezés tárgyában mindenképpen határozni kell, a határozathozatal e tárgyban akkor sem mellőzhető, ha a bíróság hatáskörének vagy illetékességének hiánya miatt az ügy áttételét rendeli el.²² Hangsúlyozni kell, hogy a határozathozatal kötelessége akkor is fennáll, ha az áttételre hatáskör hiányának okából kerül sor, mert az ügyész határozata az előkészítő ülés utáni fogvatartásra alapot nem ad s ebből a szempontból közömbös, hogy a bíróság milyen más döntést hoz.

Az ügy áttétele esetén az előzetes letartóztatás kérdésében annak a bíróságnak is határoznia kell, amelyhez az ügyet illetékesség vagy hatáskör okából áttették. »Annak a bíróságnak, amely a Bp. 140. § (2) és (3) bekezdésében megjelölt kérdésekben utóbb határoz, az előzetes letartóztatás felől is minden esetben döntenie kell. Ebből következik, hogy az áttételt elrendelő bíróság határozata alapján az előzetes letartóztatás eddig az újabb előkészítő ülésig tart. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a vádirat elfogadására vagy egyéb intézkedésekre (Bp. 140. § (3) bek. c) pont) csak az eljáró bíróság kijelölése után (Bp. 33–34. §) kerül sor.«²³ Ennek az álláspontnak az indokoltsága nemcsak abban a lehetőségben rejlik, hogy a bíróságok az ilyen határozatokat az eljárás bármely szakaszában felülvizsgálhatják, hanem fő-

²¹ BED XV., BH 1136.

²² BH 1259. és BH 1792.

²³ BH 1259.

ként abban a tényben, hogy az utóbb eljáró bíróság vizsgálja meg érdemben az ügyet a tárgyalásra bocsátás vagy annak ideiglenes, illetve végleges megtagadása szempontjából és a vizsgálat alapján hozott döntésének tartalma szerint újból állást kell foglalnia az előzetes letartóztatás indokoltságának kérdésében.

A bíróság az előzetes letartóztatás kérdésében akkor is határozni köteles, ha az ügyet az előkészítő ülésen nyomozásra vagy nyomozás kiegészítésére küldi vissza. Ebben az esetben is az előzetes letartóztatás tartamának lejártá miatt van szükség a határozathozatalra. Amennyiben a bíróság az előzetes letartóztatás mellett dönt, döntenie kell az előzetes letartóztatás tartama tekintetében is, mert a törvénynek az a rendelkezése, hogy az előkészítő ülésen elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás az elsőfokú érdemleges határozat kihirdetéséig illetve a fellebbezés bejelentéséig tarthat (100. § (2) bek.), ebben az esetben nem alkalmazható. Az ügy ugyanis a Legfelsőbb Bíróság elvi döntése szerint²⁴ a nyomozási szakba kerül vissza és a nyomozás kiegészítésével elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás tartama tekintetében általában a nyomozási szakra vonatkozó jogszabályokat (99. § (2) — (4) bek.) kell alkalmazni akként, hogy az előkészítő ülésig már foganatosított előzetes letartóztatás tartamát is figyelembe kell venni. Vagyis, ha a megyei ügyész az előzetes letartóztatást még nem hosszabbította meg, az előzetes letartóztatás az újabb előkészítő ülésig, de legfeljebb egy hónapig, ha pedig a megyei ügyész az előzetes letartóztatást előzőleg már meghosszabbította, az előzetes letartóztatás a legfőbb ügyész döntéséhez szükséges ideig, de legfeljebb egy hónapig tart. A továbbiakban azután a nyomozási szakra vonatkozó szabályok érvényesülnek az előzetes letartóztatás vonatkozásában is.

Amennyiben kivételesen az előkészítő ülés elnapolására kerül sor, a fentiekből következőleg a bíróság az előzetes letartóztatás kérdésében az első ülésen határozni köteles.

A szabadlábon lévő terhelt ügyében is sor kerülhet azonban az előzetes letartóztatás elrendelésére az előkészítő eljárás során. Ha előkészítő ülésre tartozó ügyben szükséges a terhelt előzetes letartóztatása, a bíróság e tárgyban az előkészítő ülésen határoz (140. § (3) bek. b) pont). A tanács elnöke által történő előkészítő eljárás során a tanács elnöke az ügyet a tanács elé terjeszti, ha a terhelt előzetes letartóztatását látja szükségesnek (141. § (2) bek.): a tanács e tárgyban három nap alatt (az egyetlen szűkítő kivétel a nyolcnapos határidő alól) zárt ülésben köteles döntenie.

Azáltal, hogy a terhelt előzetes letartóztatásának elrendelése szükséges vagy hogy ennek elrendelése megtörtént, az ügy a tanácselnöki előkészítés formájából nem megy át az előkészítő ülés formájába, az előzetes letartóztatás elrendelése mellett a többi határozat meghozatalára — a már ismertetett megkülönböztetés szerint — a tanács elnöke, illetve zárt ülésben a tanács marad jogosult.

4. Az előkészítés során eljáró bíróság egyes kényszerítő cselekmények elrendelésére jogosult, a nyomozás során elrendelt kényszerítő cselekmények törvényességének felülvizsgálatára köteles. A kényszerítő cselekmények alkalmazásáról a bírósági előkészítő eljárásban a törvény két vonatkozásban rendelkezik kifejezetten. Az előzetes letartóztatás elrendelését az eljáró bíróság számára a törvényes feltételek fennforgása esetén lehetővé, sőt kötelezővé

²⁴ BED XV., BH 1136.

teszi (140. § (3) bek. b) pont, 141. § (2) bek.), az elfogató parancs kibocsátását pedig nem engedélyezi (147. § (1) bek.).

Az előzetes letartóztatás kérdéseit az előző pontban részletesen tárgyaltuk, itt csak a többi kényszerítő cselekménnyel foglalkozunk.

Az elfogató parancs kibocsátására vonatkozó tiltó rendelkezések nem sajátosak az előkészítő eljárásra. E kényszerítő cselekmény alkalmazását a törvény célszerűségi okokból a nyomozóhatóságnak, illetve az ügyészségnek teszi lehetővé (106. § (1) és (2) bek.). És ha erre a bírósági eljárás alatt van szükség, akár az előkészítő szakaszban, akár a tárgyalási szakban, a bíróság az ügyet intézkedés végett az ügyésznek küldi vissza (147. § (1) bek. és 158. § (1) bek.).²⁵ (A kiadatási eljárás sajátosságait most figyelmen kívül hagyhatjuk.)

Mivel a törvény a többi kényszerítő cselekmény alkalmazásának lehetőségéről vagy tilalmáról kifejezetten nem rendelkezik, ezek alkalmazásának kérdését a vonatkozó jogszabályok magyarázatával kell eldönteni.

Az elővezetést a bíróság a terhelttel kapcsolatban rendelheti el, ha annak a törvényben meghatározott feltételei adva vannak (73. § (1) bek.). (Nem rendelheti el tanú vagy vagy szakértő elővezetését, mivel azokat meg sem idézheti.)

A lakóhely elhagyásának tilalmát a bíróság az előkészítő eljárásban, mint az előzetes letartóztatás helyett alkalmazható intézkedést, elrendelheti. (104. §).

Az ideiglenes biztonsági őrizettel, mint a terhelt szabadságát korlátozó további kényszerítő cselekménnyel kapcsolatban is a fenti álláspont a helyes. A bíróság a vádirat benyújtása után e kényszerítő cselekmény alkalmazásának feltételeit is vizsgálni köteles és a feltételek fennforgása esetén az ideiglenes biztonsági őризetet el kell rendelnie — esetleg az előzetes letartóztatás megszüntetése mellett (105. §. 103. § (5) bek.).

Mivel az előkészítő eljárás során bizonyításfelvétel nincs, a bizonyítékok megszerzésére és biztosítására irányuló kényszerítő cselekmények alkalmazására a bíróság nem jogosult. Így tehát nem rendelhet el házkutatást, személyneművizsgát és lefoglalást. Ha ilyen intézkedésekre van szükség, az ügyet pótnyomozásra küldheti vissza.

Nem rendelheti el a bíróság a terhelt ingó és ingatlan vagyonának zárlata vételét sem, miután ezen intézkedés megtételére a törvény az ügyész jogositja fel az eljárás bármely szakaszában (128. § (1) bek.), sőt bizonyos feltételek esetén annak hivatalból való elrendelésére kötelezi (128. § (2) bek.).

A nyomozás során elrendelt kényszerítő cselekmények törvényességét az előkészítés során eljáró bíróság felülvizsgálni köteles és a fennálló intézkedéseket megszüntetheti. A törvény kifejezetten a bíróság kötelességévé teszi annak vizsgálatát, hogy a »nyomozás során megtartották-e a Bp. rendelkezéseit« (140. § (2) bek. d) pont). Ezen rendelkezések közé tartoznak a kényszerítő cselekmények alkalmazására vonatkozó szabályok is. A fennálló intézkedések megszüntetésére is felhatalmazza a törvény az eljáró bíróságot (a 140. §. (3) bek. b) pontja szerint határoz »más törvényes intézkedés szükségessége felett«). De ez számára egyenesen elkerülhetetlen lehet az eljárás felfüggesztése, méginkább az eljárás megszüntetése esetén.

²⁵ BH 323. BH 1136.

Kényszerítő cselekmény elrendelése, a nyomozás során elrendelt kényszerítő cselekmények törvényességének felülvizsgálata és a fennálló kényszerítő intézkedések megszüntetése mindig tanácsi feladat (140. §. (3) bek. b) és e) pont, (4) bek.) — előkészítő ülésen vagy azon kívül.

5. Az előkészítő eljárás során nincs bizonyításfelvétel. A tárgyalás bírósági előkészítésének kettős feladata van. Az egyik, hogy meg nem alapozott váddal senki se kerülhessen bírósági eljárás alá, a másik, hogy kellően elő nem készített ügy a bíróság tárgyalását ne nehezítse és el ne nyújtsa. Az előkészítő eljárásban tehát a bíróság a bűnügy érdemi vizsgálatát végzi el a vád meg-alapozottsága szempontjából.

A bizonyításfelvétel az előkészítő bíróság ezen feladatán kívül esik. Amennyiben a bíróság a nyomozati anyag hiányossága folytán az előkészítés során eldöntendő kérdésekben határozni nem tud, a nyomozás kiegészítését, ha pedig nyomozást nem folytattak, a nyomozást rendeli el, és az iratokat az ügyésznek, illetőleg a nyomozóhatóságnak küldi vissza (143. §).

Az előkészítés során eljáró bíróság tehát semmiféle bizonyítási cselekményt nem fogantathat. Ez nem jelenti azt, hogy a bíróság valamely büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok fennforgásának gyanúja esetén ezen ok fennforgását vagy fenn nem forgását igazoló okirat beszerzése iránt ne tehessen intézkedést. Ebben az esetben azonban nem a bűncselekmény bizonyítékainak beszerzéséről van szó.

A bizonyításfelvétel kizárt voltát illetően a Legfelsőbb Bíróság a helyszíni szemlével kapcsolatban foglalt állást, de állásfoglalása minden bizonyítási cselekményre vonatkozik: »a helyszíni szemle bizonyítást jelent, s mint ilyen, az előkészítő eljárás alapvető jellegével ellentétes.«²⁶

6. Az előkészítő eljárásban a védelem résztvehet. E fejezet 3. pontjában megtárgyaltuk az előkészítő eljárás alanyainak kérdését. Megállapítottuk, hogy az előkészítő eljárásban a védő nem lehet jelen, a terhelt pedig csak akkor, ha a bíróság az előkészítő ülésre megidézi. A terhelt és a védő tehát az előkészítő eljárásban való személyes részvételre nem jogosult.

A törvény rendelkezései semmi kétséget nem hagynak etekintetben. A védelem funkcióját ellátó személyek személyes részvétele kizárt — akár az előkészítő ülésről, akár a tanács elnöke által történő előkészítésről van szó.

Két kérdés adódik ezzel kapcsolatban: azt jelentik-e a törvénynek e rendelkezései, hogy a védelem funkciója az előkészítő eljárásban nem érvényesül, s hogy az előkészítő eljárás nem kontradiktórius?

A kontradikció elve és a védelem elve szorosan összefonódtak, szétválaszthatatlanok. A terhelt védelemhez való joga magával hozza a bírósági eljárás kontradiktórius megszervezését, mert a védelemhez való jogot »a bíróság előtt éppen a bírósági eljárás kontradiktórius felépítése biztosítja.«²⁷ Az eljárás kontradiktórius szerkezete biztosítja a vád és a védelem egyenjogúságát. Ez annyit jelent, hogy a vádló az egyik oldalon, a terhelt és a védő a másik oldalon azonos jogokkal rendelkeznek a bírósági eljárásban való jelenlét és a vád, illetve a védelem funkcióját biztosító módszerek és eszközök tekintetében. (Itt most mellőzhető a bíróság szerepének vizsgálata a kontradiktórius

²⁶ LBbk. 14., BH III/2.

²⁷ M. Sz. Sztrogovics, A vádlott joga a védelemhez a szovjet büntető eljárásban, Szovjetjogi cikkgyűjtemény, 1954. évi 4. szám, 161—182. oldal.

eljárásban, mért a védelem kérdései vannak előtérben, azok is csak a bírósági előkészítés vonatkozásában.)

A kontradikció a szocialista büntető eljárásban feltétlenül érvényesül a bírósági tárgyaláson, tehát ott, ahol a bíróság a bizonyítási eszközöket vizsgálja meg és hitelességüket ellenőrzi, ahol a bizonyítékok nyilvánosan, szóban és közvetlen észlelés alapján válnak a bizonyítás anyagává, amelyre a bíróság érdemei döntése épül a bűnösség és a büntetés kérdésében.

De érvényesülni kell-e a kontradiktórius elvnek az előkészítő eljárásban?

Ott, ahol a vád alapján megindult bírósági eljárásban a vád álláspontjával szemben azzal ellentétes póluson a védelem funkciója érvényesül, már a kontradikció elvének érvényesüléséről van szó. A kontradikció valóban üres formula lenne akkor, ha nem a funkciók összeütközésének szemszögéből néznénk, ha nem azt az eljárási szerkezetet látnánk benne, amely a funkciók érvényesülését biztosítja. A vád és a védelem funkciójának aktivizálódása mindig megtörténik az előkészítő eljárásban is, ha oda a védelmet beengedjük, ha a védelem bármilyen formában állástfoglalhat a vád álláspontjával szemben. Az eljárás tehát kontradiktóriussá lesz. A kontradikció érvényrejutása egyáltalában nem jelenti a funkciók (vád és védelem) reprezentánsainak jelenlétét vagy szóbeli nyilatkozatát. (Ha ez utóbbira szűkítanánk a kontradikció eljárásjogi fogalmát, akkor az ügyész távollétében tartott bírósági tárgyalás megszűnne kontradiktórius lenni és nem érvényesülne a kontradikció elve azon a tárgyaláson sem, amelyet a terhelt távollétében tartanak.)

A kérdés tehát csak így tehető fel: biztosítani kell-e a védelem részvételét az előkészítő eljárásban? Ha a felelet: igen, akkor az előkészítő eljárás kontradiktórius lesz. Ha a felelet: nem, akkor az előkészítés nem lesz kontradiktórius.

A két kérdésből tehát egy lett, ez pedig így hangzik: érvényesül-e előkészítő eljárásunkban a védelem funkciója, s ennek folytán kontradiktórius-e előkészítő eljárásunk?

Általában az a hiedelem uralkodik, hogy előkészítő eljárásunkban a védelem funkciója nem érvényesülhet, a védelem az előkészítésből ki van zárva, az előkészítő eljárás tehát nem kontradiktórius. Ez a szemlélet a védelem funkciójának érvényrejutását szóbeli formához köti, a kontradikció fogalmát a tárgyalás fogalmával köti össze, nem pedig a védelem fogalmával.

Olyan állásfoglalás is napvilágot látott, amely törvényünknek ehhez a védelmet látszólag kizáró álláspontjához elvi indokolást adott. Eszerint »olyan kérdések, amelyek a vádlott védelmét vagy védekezését igényelnék, itt (az előkészítő eljárásban) még fel sem merülhetnek, a védelemnek tehát szerepe nem lehet.«²⁸ Itt kettős tévedésről van szó. Először is a törvényhozónak nem volt szándékában a védelmet az előkészítésből kizárni²⁹ és nem is zárta ki. Másodszor téves az az álláspont, amely szerint az előkészítés során nincsenek olyan kérdések, amelyek a vádlott védelmét és védekezését igényelnék, s hogy ennek folytán a védelemnek az előkészítő eljárásban szerepe nincs.

A büntető eljárási törvény is kifejezi az Alkotmányban (40. § (3) bek.) rögzített elvet a terheltnek a védelemhez való jogáról (47. § (1)–(3) bek., 48. § (1) és (3) bek. és 52. § (1) és (2) bek.). Eszerint a terhelt azokat az

²⁸ Bényei Zoltán már említett cikke (7. lábjegyzet).

²⁹ Az 1954. évi V. törvény indokolása sem tartalmaz utalást ilyenféle szándékokra.

indítványokat, egyéb előterjesztéseket, és észrevételeket, amelyeket védekezés érdekében szükségesnek tart, az eljárás bármely szakában megteheti. Az ügy iratait a vádirat benyújtása után a bíróságnál és — ha ez az eljárás sikerét nem veszélyezteti — a nyomozás során is megtekintheti. A tárgyaláson és egyéb bírósági eljárási cselekmények fogatosításánál akkor is jelen lehet, ha ezt a törvény nem teszi kötelezővé. A terheltet minden olyan esetben, amikor a törvényben biztosított valamely jogát gyakorolhatja, erre figyelmeztetni kell. Továbbá a terhelt érdekében az eljárás bármely szakában védő járhat el és a terhelt érdekében az eljárás bármely szakában szóval vagy írásban indítványokat és egyéb előterjesztéseket tehet. Az ügy iratait a bíróságnál és — ha az eljárás sikerét nem veszélyezteti — a nyomozás során is megtekintheti. Azokat a határozatokat, amelyek ellen fellebbezésnek van helye, a védővel is közölni kell.

Ezek a védelem jogának alaptételei, a védelem funkciójának alapvető tartalma. A törvény ezeket a jogokat az előkészítő eljárás vonatkozásában sehol sem korlátozza. A védő személyes részvételének tilalma és a terhelt személyes részvételének feltételezettsége az előkészítő ülésen, az ismertetett rendelkezésekkel nincsen ellentétben. Ez a tilalom illetve feltételezettség egyáltalában nem jelenti a védelem jogának teljes tagadását, amint hogy az előkészítő ülésen való személyes részvétel jogának biztosítása a terhelt és a védő számára egyáltalában nem meríti ki a védekezéshez való jog tartalmát, illetve nem is képezi annak esszenciális tartalmi elemét az eljárásnak ebben a szakaszában.³⁰

A felvetett kérdésre ezek után csak az lehet a válasz, hogy a védelem funkciója a bírósági előkészítő eljárásban érvényesül és ennek folytán ez az eljárás kontradiktórius.

Alaposabbnak látszhat viszont az az ellenvetés, hogy a védelem jogának gyakorlása az előkészítés során nehézségekbe ütközik, mert a védelem számára az iratanyaggal való megismerkedés lehetősége nincs biztosítva. A törvényhozó és a törvény ezen nehézségekre nem felelős.

A törvény a terhelt számára nemcsak lehetővé teszi a nyomozás irataival való megismerkedést, hanem a nyomozóhatóság köteleességévé teszi, hogy a nyomozás anyagát a terhelt elébe tárja (135. § (1) bek.). A terhelt védelemhez való jogának biztosítását szolgálja, hogy a »nyomozás befejezése után« szintén írásbeli határozattal kell a terhelt tudomására hozni a nyomozás befejezését, amikor meg kell ismertetni a nyomozás teljes anyagával (a mi kiemelésünk — B. L.)³¹. Erre azért van szükség, »hogy a terhelt tudomást szerezzen a nyomozás eredményéről és a vele szemben felhozott adatokra nézve már az eljárásnak ebben a szakaszában észrevételeket tehessen (a mi kiemelésünk — B. L.)«.³²

Míg tehát a terhelt joga a nyomozás teljes anyagának megismerésére a nyomozás során feltételes, az eljárásnak ebben a szakaszában, azaz a nyomozás befejezése után, feltétlen.

³⁰ A törvénynek az a rendelkezése (47. § (2) bek. utolsó mondat), hogy a tárgyaláson kívül a terhelt egyéb bírósági eljárási cselekményeknél akkor is jelen lehet, ha ezt a törvény nem teszi kötelezővé, csak a tárgyalási szakasz bírósági cselekményeire érthető (pl. szemle, tanúkihallgatás).

³¹ Az 1954. évi V. tv. indokolása.

³² U. o.

Ugyanez áll — véleményünk szerint — a védőre is. Az iratmegismerési jogosultság ugyanolyan módon nyert szabályozást a terhelt és a védő számára (47. § (2) bek.) és ez a jog csak a nyomozás során feltételes. A nyomozás befejezése után nem az. A nyomozás befejeződik a nyomozás befejezéséről hozott és a terhelttel közölt határozattal.³³ Véleményünk szerint a gyakorlati munkában ki lehet alakítani a helyes eljárást és biztosítani lehet a védelem kellő felkészülését és az előkészítő szakaszban kívánatos funkcionálását a jelenlegi törvényi szabályozás mellett is. Az előkészítő ülés háromnapos határidejének eltörlése folytán pedig a bírósági eljárásból a vád álláspontjával való megismerkedés lehetősége akadályt tűnt el.

A nyomozás eredményeit az iratokból, a vád álláspontját a vádiratból ismerő védelem észrevételeivel, indítványaival jelentősen előmozdíthatja az előkészítő bíróság eredményes munkáját — anélkül is, hogy az eljárásban a terhelt illetve a védő a bíróság előtt személyesen megjelenjen.

Mint látható, mi egyetértünk azokkal, akik a védelem feltétlen részvételének biztosítását óhajtják az eljárásban a nyomozás befejezése után, azaz attól a pillanattól kezdve, amikor a nyomozóhatóság a nyomozás befejezéséről szóló határozatát meghozta és a terheltnek kihirdette.³⁴ Úgy véljük azonban, hogy a védelemnek ezt a jogot törvényünk biztosítja s csak a helyes gyakorlat kialakítására van szükség.

De egyetértünk azokkal is, akik a terheltnek és a védőnek személyes részvételét biztosítani kívánják a bírósági előkészítő eljárásban. Az argumentumok a védelem jogának továbbfejlesztése mellett szólnak.³⁵ Az előkészítő

³³ A védelem elvének olyan értelmezése, hogy a bűnügy anyagának megismerésében a védő akkor is korlátozható, mikor a terhelt azzal már megismerkedett, nem fogadható el. Ilyen helyzet a védő korlátozásán keresztül a terhelt védelemhez való jogát csorbitaná és a védő számára lehetetlenné tenné egyebek között annak a kötelességének a teljesítését, hogy a terheltet az eljárásnak számára fontos részében, jogainak gyakorlására figyelmeztesse (48. § (3) bek.).

³⁴ »Állíthatjuk, hogy a szovjet büntető eljárási irodalomban ma már általánosan elfogadott és nem kifogásolt az, hogy a védő részvétele az előzetes eljárás (a mi terminológiánk szerint: nyomozás, — B. L.) befejezésével és az ügygel kapcsolatosan összegyűjtött adatoknak a terhelttel való ismertetésével kezdődik. Az ügy ilyen természetű megoldása helyes a szovjet büntető eljárás elveinek továbbfejlesztése szempontjából és ezt törvényhozási úton is rögzíteni kell. Ugyanakkor a törvényben pontosan meg kell határozni a védő jogait a vonatkozó eljárási szakban, különösképpen azt a jogot, hogy betekinthessen az iratokba, kérelmeket terjesszen elő, fellebbezéssel élhessen a nyomozó és az ügyész cselekményei ellen, továbbá szükség esetén érintkezhesen a letartóztatásban lévő terhelttel.« (M. M. Grodzinszkij, A szocialista törvényesség megszilárdítása és a szovjet büntető eljárás néhány kérdése, Szovjetjogi Cikkgyűjtemény, 1955. évi 8. szám, 342—350. oldal). Ugyanezt az álláspontot korábban más szerzők is kifejtették (I. D. Davidov, A szovjet büntető eljárás néhány kérdése a Szovjetunió büntető eljárási törvénykönyv-tervezetének kidolgozásával kapcsolatban, Szovjetjogi Cikkgyűjtemény, 1954. évi 7—8. szám, 376—396. oldal, G. N. Alexandrov, A nyomozásról és előzetes tájékozódásról, U. o. 9—10. szám, 513—521. oldal).

³⁵ Ismét Grodzinszkijt idézzük: »A terhelt védelméhez való jogainak kiszélesítése feltételezi továbbá azt is, hogy a szabadlábon lévő terhelt és védője résztvegyen az előkészítő ülésen a benyújtott kérelemnek támogatása végett még akkor is, ha azokat a nyomozó vagy az ügyész valamely nyomozási cselekmény végzésénél elutasította. A terheltnek és védőjének az adott eljárási szakban való részvételét olyan esetekre kell előírni, amikor ezt a terhelt kéri, továbbá akkor is, ha a tanács elnöke szükségesnek tartja meghallgatni a terheltnek vagy védőjének észrevételeit.« (M. M. Grodzinszkij: A szocialista törvényesség megszilárdítása és a szovjet büntető eljárás néhány kérdése. Cgy. V—1955. 8. sz., 347—348. old.) Ez az álláspontja a másik idézett szerzőnek, Davidovnak is (u. o. lásd 34. lábjegyzetet).

eljárásban ugyanis a védelemnek — az említett téves állásponttal szemben — igen nagy szerepe van. A bíróság az előkészítés során végzi el a nyomozás törvényességének vizsgálatát s a védelem álláspontjának ismerete nélkül a nyomozás során elkövetett hibák rejtve maradhatnak. A védelem észrevételei fényt vethetnek a bizonyítékok beszerzésének egyoldalúságára, ami az iratokból esetleg nem derül ki. A bűncselekmény minősítésével kapcsolatban fontos szerepe lehet a védelem álláspontjának. Az eljárás felfüggesztésének kérdésében éppen a védelem indítványaira lehet szükség, nem is szólva az eljárás megszüntetését maga után vonó körülmények közlésének jelentőségéről. Egy szóval a védelem álláspontjának ismerete mind a megvizsgálandó kérdések, mind pedig a hozandó határozatok tekintetében alaposabbá tehetik a bírósági előkészítést. A személyes részvétel és argumentáció pedig a védelem aktívitásának teljességét biztosítja az adott feladat eredményes ellátásában.³⁶

Др. Лойош Бойа
Профессор университета

О ФОРМАХ СУБЪЕКТАХ И ОТДЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВИЛАХ СУДЕБНОЙ ПОДГОТОВКИ РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

(Резюме)

Научная статья приходит к такому определению, что венгерский буржуазный уголовный процесс не знал существенной подготовки разбирательства как самостоятельного этапа процесса. Коллегия обвинения хотя и была постоянным органом, но ее деятельность осуществлялась только по определенным делам и только в том случае, если обвиняемый имел возражение по отношению к обвинительному акту. Буржуазные законодатели новыми и новыми законоположениями почти полностью вытеснили коллегия обвинения из подготовки и их процесс стал полностью формальным.

Научная статья сопровождает формирование подготовки в новом венгерском уголовном процессе, как самостоятельного этапа процесса до существующей системы, в которой каждое уголовное дело проходит через существенный подготовительный процесс и задачей подготовки является анализ обоснованности обвинения. Главной формы подготовки является не публичное подготовительное заседание судебной коллегии. В отношении состава суда автор определяет, что закон предписывает процесс, осуществляемый судом, по составу одинаковым с судом разбирательства на первой инстанции, состоящим из профессионального судьи как председателя и двух народных заседателей, как коллегии, но не требует и запрещает, чтобы подготовку осуществлял суд, ведущий разбирательство.

Систематизируя общие правила подготовки, научная статья занимается дискуссией, сформировавшейся по вопросу личного участия защиты. Автор определяет, что зависимость личного участия подсудимого от вызова судом и исключение защитника из подготовительного заседания не означают, что защита исключена из подготовки. Автор согласен с тем понятием, что участие защитника в уголовном процессе должно быть, безусловно, обеспечено по окончании следствия, но он считает, что существующие законоположения дают возможность для этого. Право личного присутствия и выступления подсудимого и защитника на подготовительном заседании следует сделать возможным путем законодательства.

³⁶ Nem tarthatjuk komolynak a védő személyes részvételének gondolatával szemben támasztott azt a kifogást, hogy a védő részvétele az előkészítő eljárást valamiféle előrehozott tárgyalássá változtatná át. Miután az előkészítés feladata és módszerei a törvényben meghatározottak, csupán az eljárás vezetésének kérdése, hogy az előkészítő eljárás saját feladatai körében maradjon. Bíróságaink jelenlegi creje ebben a vonatkozásban semmi aggályra nem ad okot.

DR. LOUIS BÓLYA
Professeur d'université

LES FORMES ET LES SUJETS DE L'INSTRUCTION PRÉPARATOIRE
ET CERTAINES RÈGLES PROCÉDURALES DANS L'INSTRUCTION CRIMINELLE

(Résumé)

L'auteur est amené à la constatation qu'en Hongrie l'instruction criminelle bourgeoise ne connaissait pas l'instruction préparatoire, comme phase indépendante de la procédure. Bien que la chambre des mises en accusation ait été un organe permanent, son activité n'était engagée que dans certaines causes et seulement dans le cas où l'accusé avait fait opposition contre l'acte d'accusation. Le législateur bourgeois a écarté presque complètement la chambre des mises en accusation de l'instruction criminelle par des normes juridiques l'une suivant l'autre et aussi sa procédure est-elle devenue tout à fait formelle.

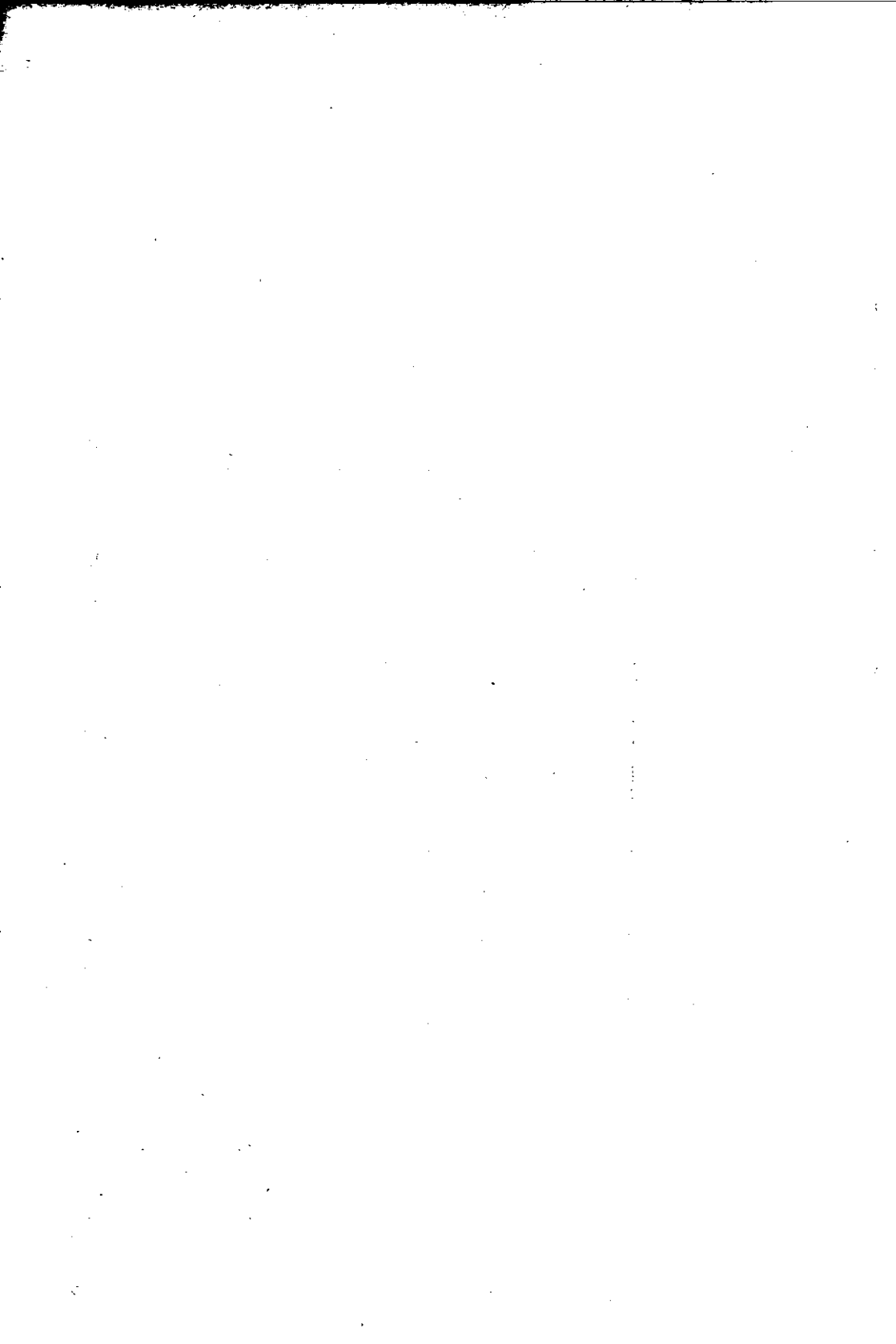
L'étude suit le développement de l'institution de l'instruction préparatoire, comme phase indépendante de la procédure dans la nouvelle instruction criminelle hongroise, jusqu'au système actuel, dans lequel chaque matière pénale traverse une instruction préparatoire méritoire dont la tâche consiste dans l'examen du bien-fondé de l'accusation. La forme principale de l'instruction préparatoire est le huis clos préparatoire de la chambre. Quant à la composition de la chambre, elle constate que la loi prescrit une composition identique à celle du tribunal de première instance, dont la chambre consiste d'un juge professionnel, comme président et de deux assesseurs populaires, mais elle n'exige ni défend que l'instruction préparatoire soit effectuée par le tribunal même, connaissant de la cause.

Mettant au point les règles générales de l'instruction préparatoire, l'étude s'occupe de la dispute s'étant formée autour de la question de la participation personnelle de la défense. Elle établit que la circonstance que la participation personnelle de l'inculpé dépend de la citation du tribunal et que le défenseur peut être exclu de l'audience préparatoire, ne signifie pas que la défense serait exclue de l'instruction préparatoire.

Il partage l'opinion que la participation du défenseur dans l'instruction criminelle doit être absolument assurée après la clôture de l'enquête préliminaire, mais il pense que la réglementation de la loi le rend possible. Le droit de l'inculpé et de son défenseur de comparaître personnellement à l'audience préparatoire et d'y prendre la parole devra être absolument assuré par des règles de droit.

Hajdu Gyula
egyetemi tanár

KOLONIALIZMUS ÉS NEUTRALIZMUS



Amerika és további új földek felfedezése addig nem ismert perspektivákat nyújtott az uralmukat mindenáron kiterjeszteni igyekvő hatalmasságoknak. Olyan népek lakták ezeket, melyek semmiképpen sem voltak felkészülve arra, hogy az otthonukat előzőlő hódítókkal szemben védekezni tudjanak, kész prédái voltak tehát a partra szállott idegeneknek. A préda csábított, kincseket, gazdagságot ígért, a keresés láza fogta el tehát spanyolokat, portugálokat, majd az ezekre irigykedve tekintő más európai nemzeteket, helyesebben ezek fejedelmeit, hogy a megtalált földek urai, gazdaságuknak harácsolói lehessenek. De még az így megszerzett országok sem elégitették ki őket, uralmuk alá kerülteknek hirdették ki a tengereket is, melyeket hajósaik elsőeknek jártak be.

Hatalmas gyarmatbirodalmak jöttek létre, melyeknek kiterjedése oly messzire nyúlt, hogy még a nap sem nyugodhatott le azon anélkül, hogy ne lett volna határaikon belül egyben felkelőben. És ezeknek az óriási országoknak megszámlálhatatlan nyelvű népei egy akaratnak voltak alávetve: a hódító erők teljhatalmú uralkodójának. Arra, hogy ezeket a népeket valamiféle jog is megillettehne — még csak nem is gondoltak. Hiszen a saját otthoni alattvalóik közül is csak egyes kiváltságoltak rendelkeztek ilyenekkel.

Spanyolok és portugálok után hollandok, franciák, oroszok és angolok is rájöttek, milyen jövedelmet és más előnyöket lehet az így szerzett területekből: a gyarmatokból kitermelni és nem is késlek, behatoltak a földrészek belső területeire is; behatoltak és hódítottak, a szó szoros értelmében tüzzel és vassal gyarapították birodalmaikat. A XIX. század második felében teljes volt már »a föld végleges elosztása... abban az értelemben, hogy a kapitalista államok gyarmati politikája befejezte bolygónkon a még el nem foglalt földek elfoglalását.«¹

A hűbéri uralkodók helyét polgári kormányok foglalták el, az egyre erőteljesebben kibontakozó kapitalista rendszer kiváltságoltjai nagy buzgalommal folytatták, amit a fejedelmek megkezdettek: a gyarmatok kifosztását, ezek népeinek a legkülönbözőbb módokon történő kiuzsorázását. A további fejlődés hatalmas, országokat átfogó trösztöket és más hasonló alakulatokat hozott létre, melyek az általuk felőlt iparágak, nyersanyagok kizárólagos uralmára törekedtek és gazdasági erejüknél, befolyásuknál fogva megtalálták annak a módját, hogy kormányaikat e törekvések kiszolgálóivá tegyék. A nyersanyagok azonban a gyarmatokon voltak nagy bőségben találhatóak és kiaknázhatók, ezek a gyarmatok pedig sok esetben nem annak az államnak birtokában voltak, amelynek monopolkapitalistái a vonatkozó nyersanyagokra szemet vetettek. Németország, az Egyesült Államok, Japán elkéstek, nem

¹ Lenin: Válogatott Művek, Szikra 1948. I. kötet, 978. l.

vettek részt a világ felosztásában, mert ipari fejlődésük elmaradt a gyarmatosítókéi mögött. De midőn a XIX. század vége felé termelésük robbanásszerű ütemet vett és monopolista jellegű vállalatok lettek a termelés gazdái náluk is, követeléseiktől visszhangzott a nemzetközi élet; a világ újra felosztásának, gyarmatok szerzésének szükségességét követelték. Államaik háborúkkal fenyegettek és háborúkat vívtak, hogy kapitalistáik éhségét kielégítsék, az olaj, a réz, az ón, a vas, a gumi, a gyapot stb., a termelésben fontos nyersanyagok tárgyában minél messzebb menő, minél kizárólagosabb rendelkezést biztosítsanak számukra. Egyik sem találta elegendően bőségesnek a forrásokat, melyek saját területeiken voltak találhatók, idegen népek területeit, idegen országokat igyekeztek tehát közvetlen vagy közvetett formában uralmuk alá kényszeríteni, hogy azokat saját gazdálkodásuk, saját iparuk bázisává tegyék. De természetesen terveik között jelentékeny helyet foglaltak el olyan intézkedések is, melyek útján az ilyen országok népeit gyártmányaik fogyasztóivá tegyék, melyek útján tehát ezek az országok az ő iparuk és kereskedelmük felvevő piacaivá váljanak.

A monopolkapitalizmus államaiban a *piacszerzés* lett a külpolitikának egyik tengelykérdése. Erőiket, adottságaikat annak a törekvésnek megvalósítására összpontosították, hogy a még imperialista uralomnak alá nem vetett országok feletti uralmat megszerezzék, a birtokban levő gyengébb hatalmaságokat pedig helyükből kiszorítsák és azok helyét elfoglalják, hogy tehát a földgolyó mentül nagyobb részeiben a nyersanyagok mentül korlátlanabb kiaknázóit, az itteni szükségletek kielégítésére szolgáló áruk mentül kizárólagosabb szállítói legyenek. A monopolkapitalista törekvések központi kérdése lett: a nyersanyag biztosítása. A teljes biztonsághoz azonban az ilyen anyagokat szolgáltató területek feletti politikai uralom szükséges. Ezért a monopolkapitalisták diktálta imperialista külpolitika egyik leglényegesebb tényezője: a nyers anyag források országainak megszerzése, a *kolonializmus*.

Ez a kolonialista politika természetesen nem azonos eszközökkel és módon keresett érvényesülést mindenkor és mindenütt. A kiszemelt országok népeinek fegyveres erővel történő lenyűgözése vagy az ilyen területek uraitól a lemondásnak és átengedésnek fegyveres erővel történő kikényszerítése egyre költségesebb és kockázatosabb módszernek bizonyult, melyhez csak akkor folyamodnak, ha más utakon nem jutnak célhoz. A katonák helyét kezdték felváltani a bankárok, akik hitelek nyújtásával, emberek és befolyás megvásárlásával, tőkebefektetések által történő lekötelezéssel, egyszóval a pénz erejével igyekeztek elérni ugyanazt, amit előbb csak a szuronyok nyers erejével szerezhettek meg. Mióta a kapitalista fejlődés elvezetett az *imperializmus* fokához, mióta a monopolista érdek diktálja bizonyos államok külpolitikáját, ennek a külpolitikának jelszavai, módszerei, diplomáciai akciói változatosak voltak, de a tartalma változatlanul azonos maradt: a kolonializmus.

Ebből azonban az is következik, hogy minél döntőbb tényezővé váltak az állam rendszerében a monopolkapitalista intézmények, annál jelentékenyebb tényezőjévé lett a kolonialista törekvés, vagyis más országok piacainak megszerzése, a nyersanyagokkal rendelkező országok feletti uralom kiterjesztése és fenntartása. Meddő és eleve kudarcra ítélt ezért minden olyan próbálkozás, mely azt akarja elhitetni, hogy az *Egyesült Államok*, melyben a monopolkapitalista rendszer a legtökéletesebb formában és a legteljesebb érvényesüléssel alakult ki, — nem új kolonialista politikát, sőt egyenesen

szembeszegül más imperialista államok ilyen irányú törekvéseivel. A tények azonban az ellenkezőt igazolják. A legmesszebbül kiágazó, a legkövetkezetesebb hordozója a más népek elnyomására és kizsákmányolására építő spekulációknak éppen az Egyesült Államok, amely midőn keresztezi más államok erre irányuló akcióit, soha sem azért teszi, hogy a kiszemelt áldozatokat a rájuk váró sorstól megmentse, hanem azért, hogy azokat a külső monopolkapitalisták terveinek megghiúsításával saját igájába nyomorítsa.

Az amerikaiak felismerték és felmérték a szükségességet, melyet Drinault francia történetíró helyesen jellemzett: »Sietni kell: azok a nemzetek, amelyek még nem látták el magukat, azt kockáztatják, hogy sohasem fogják megkapni csztályrészüket és nem fognak részesedni a világnak abban a mérhetetlen kizsákmányolásában, amely egyike lesz a jövő (vagyis a XX. század) leglényegesebb tényezőinek. Ez magyarázza meg, hogy miért fogta el egész Európát és Amerikát... a gyarmati térhódítás láza, az imperializmus, mely a XIX. század végének legfigyelemreméltóbb jellemvonása.«² A tengerentúli monopolisták tehát siettek, hogy le ne maradjanak. Sietségükben elsőpörni igyekeztek mindent — gyanútlanokat és ellenállókat, barátokat és ellenfeleket — ami útjukban állt.

Az Egyesült Államok ipari fejlődése a XIX. század utolsó évtizedeiben olyan méreteket ért el, hogy az európai államoknak számbaveendő versenytársa lett. Ezeknek mintájára külső piacok meghódítására, uralmára tört, ami a Spanyolország ellen indított háborúhoz vezetett. Az amerikai kontinensen elért nagymérvű terjeszkedések, a közép- és délamerikai államok gazdag nyersanyagforrásai megszerzése, a Csendes-óceán számos szigetének meghódítása váltak az útjelzők, melyek az amerikai imperializmus egyenes vonalára mutattak. Megkezdte hódító hadjáratát a Taft elnök által ennek keresztelt dollárdiplomácia. »Ennek a politikának az a jellege, hogy a golyókat dollárokkal helyettesíti... E törekvés őszinte célja, hogy az amerikai kereskedelmet ama tagadhatatlan elv alapján kell növelni, hogy az Egyesült Államok kormánya támogatni fogja összes külföldön levő törvényes és jövedelmező vállalkozását.«³ Ezek a jövedelmező vállalkozások pedig rohamlépésben szaporodtak a világ legkülönbözőbb helyein és az imperialista kormány támogatása gondoskodni igyekezett, hogy azok ne csökkenjenek — sem számban, sem jövedelmezőségben.

Az első világháborúban a különböző amerikai trösztök már mint döntő jelentőségű szállítók jelentkeztek. Óriási profitokra tettek szert, gazdagodásukkal együttjárt nagymérvű összefonódásuk: az egyes ágakban monopolista jellegű gazdasági hatalmasságok emelkedtek ki, melyek ereje kezdte felülmúlni minden más államban terpeszkedő tőkés csoportok befolyását.

A hódítások, a háborús erőszaktétel útján elért terjeszkedést azonban már túlságosan lassúnak érezték. Nem állt többé arányban a felhalmozott tőkék, az egyre bővülő termelésű trösztök növekedésével. A megszerzett pénzügyi fölényre építve tehát a két világháború közötti időszakban a diplomáciai erőszak, a gazdasági nyomás, a korrupció, a politikai agitáció, belső zendülések szítása és egyéb eszközökkel egyre jobban kiterjesztették befolyásukat Ázsiában, Afrikában azokra a piacokra, melyek más állam gyarmatai voltak és amelyek más nemzetek monopolistáinak vadászterületeit képezték.

² Idézve: Lenin id. m. 988. l.

³ George Marion: Támaszpontok és birodalom, Budapest, 1949, 114. l.

Megkezdték egyrészt az aknamunkát a régi urak, a gyarmattartók ellen, hogy ezeket helyükből kimozdítsák, másrészt a helyi gazdagokkal, a megvásárolható burzsoáziával való szövetkezést, hogy ezek segítségével a vonatkozó országokban minél jobban kitágítsák érdekköreiket, mentül biztosabban domináljanak azok piacán. A gyarmati területeken ez a félgyarmati függésbe került országok hosszú sorában ez az amerikai monopolkapitalista érdek lett a döntő tényező a népek sorsának irányításában.

A második világháború még nagyobb lendületet adott az amerikai monopolkapitalista fejlődésnek, mint az első. A trösztök gazdagsága és hálózata addig el sem képzelt ütemben nőtt, a háborús pusztítások által legyengült európai kapitalista országokkal szemben túlsúlyuk vitathatatlanra lett. A vételkedés kora immár lejárt. A dollárimperializmus most már világuralomra tart igényt. Mintha a római birodalom egyetemességének felfogása kelt volna új életre, az Egyesült Államok azt a jogot arrogálja magának, hogy legázolva a nemzeti szuverenitást, félretolva a népek önrendelkezési jogát, saját belátása és saját érdekei szerint intézkedjék a földkerekség minden pontján. Mivel pedig a szocialista társadalom megvalósítására és fejlesztésére törekvő államok szembeszegülnek ezzel a törekvással és nem hajlandók magukat a monopolkapitalista akaratra alávetni, a hidegháború válogatott, egyre jobban élesedő eszközeivel igyekszik ezt az ellenállást megtörni és minden előkészületet megtesz arra, hogy ha így nem éri el célját, úgy megfelelően alkalmas körülmények bekövetkezése esetén fegyveres erőszakkal valósítsa meg azt.

Az európai imperialista államok kolonialista politikája a további földrészek uralmára és kiaknázására irányul. Az Egyesült Államok nem érte és nem éri be ezeknek az »elmaradt országoknak« leigázásával, hanem kolonizálni igyekszik Európát, az előbbi kolonizátorokat is. Természetesen más-más módszerek alkalmazásával folyik gyarmatosító tevékenységük itt mint ott, mások a jelszavak, mások az érvek, mások az eszközök, de egy a cél: az amerikai uralom kikényszerítése, a gazdasági és politikai irányítás kézbevétele.

Új módszerekkel való kísérletezésre utalt az »elmaradt országok« jó részében erőre kapott *nemzeti öntudat* is. Az addig a tőkeerős államok függésében lévő Oroszországban kitört forradalom megvalósította ennek az országnak valódi függetlenségét, úrrá tette a szovjet népeket saját hazájukban és az elmaradt ország gazdasága ugrásszerű fejlődéssel elérte, majd túlhaladta a régi ipari berendezkedésű államokat. Ázsia népei felfigyeltek a példára és meggyőződtek arról, hogy az imperialista iga lerázható, ha a nép összpontosítja erejét, hogy egységes fellépéssel lerázza azt. A második világháborúban imponáló fölénnyel győzedelmeskedő szovjet erő szárnyakat adott az addig csak lappangó nemzeti érzelmeknek és Ázsia meg Afrika egyre számosabb országában parancsoló határozottsággal hangzott a követelés: legyen vége az imperialista elnyomásnak, valósuljon meg az ország függetlensége! A koloniák dolgozó népe és azok szűk polgéri rétege egyesült a követelés érvényesítésére.

A régi kolonialisták a régi módon igyekeztek feltartóztatni a mozgalmakat, de a fegyveres erőszak megtört a milliók szenvedélyes eltökéltségén. A dollárdiplomácia más utat választott. Méltatlankodást színellet a gyarmattartók terrorja miatt és közben alkudozni kezdett a nemzeti mozgalom radikalizálódása miatt aggódó helyi kapitalistákkal, spekulánsokkal, nemzetük ügyének árulóival. Kinyújtott csápjai megjelentek mindenütt, ahol a befér-

közéshez réseket vélt felfedezni. Megvásárolva, magához fűzve az árulókat, meglazította a gyarmatok kapcsolatát az addigi gyarmattartóval, több helyen a lázadó nemzet függetlenségét deklaráltatta, hogy aztán az így alakított »szuverén« állam kormányát — a saját szolgálatába szegődött emberekből szervezett kormányt — pénzügyi kötelekkel magához láncolja, érdeke szerinti politika folytatására szorítsa. A kolonializmus formája ezekben az országokban a függetlennek nyilvánított és elismert államok további függésben tartása lett — az élükre állított és az amerikai igényeket kielégítő összetételű bábkormányok útján.

Az amerikai kolonialista politika az egész világpiacot felölelni és uralma alá kényszeríteni akarván, hamarosan megtalálta azonban a maga szervezeti formáját. *Truman* elnök 1949. január 20-án tartott beszédében határozta meg a gyarmati területekre vonatkozó irányelveket, közölve, hogy az amerikai politika négy alapvető céljának egyike »az elmaradt területek gazdasági fejlesztése ügyében nyújtott segítség«, ami részben tudományos és technikai támogatásból, részben tőkebefektetések serkentéséből állna. »Az amerikai monopolisták részletes akciótervet dolgoztak ki, amely a gyarmati területek a befolyási övezetek tervszerű megszerzésére irányul. E cél érdekében mindenekelőtt tervbe vették, hogy »tudományos és technikai segítség, gazdasági kutatótevékenység és egyéb ürügyekkel a felderítők valóságos légiját menesztik a kiszemelt, elmaradt országokba. E felderítők feladata hivatalosan, kideríteni, hogy a szóban forgó elmaradt országoknak milyen mértékben van szükségük amerikai segítségre. Tényleges feladatuk azonban arra irányul, hogy előkészítsék a talajt az amerikai gazdasági és politikai behatolásra. Az amerikai felderítők feladata, hogy megállapítsák a gyarmattartó országok gyöngé pontjait és kapcsolatot teremtsenek a helyi hatóságokkal és a helyi lakosság kizsákmányoló felső rétegével. Másik feladatunk pedig annak megállapítása, hogy a szóban forgó országokban hol találhatóak előnyös területek az amerikai tőkebefektetés számára.«⁴

Fülöp-szigetek, Dél-Korea, Thaiföld, Dél-Vietnam, Pakisztán, Egyiptom, Szíria, Irán, Irak, Tunisz, Marokkó, Jordánia, Libanon és más országok eseményei bőségesen illusztrálják ezt a politikát, amely hol átmeneti sikert ért el, hol kifejezett kudarccal végződött és melynek eredményei diplomáciai zűrzavarokban, fegyveres összeütközésekben csúcsosodtak ki. Elvezettek az Eisenhower-elvig, mely szerint az Egyesült Államok felhatalmazta önmagát arra, hogy beavatkozzék az arab államok belügyeibe, ha ezek függetlenségét »a nemzetközi kommunizmus« veszélyeztetné, de természetesen saját belátására bízta annak eldöntését, hogy ilyen veszély fennáll-e, illetőleg mikor áll be.

Az Európán kívüli földrészekén tehát az Egyesült Államok folytatta és fokozta azt a koloniális politikát, mellyel a többi imperialista állam már korábban is gondoskodott monopolizációinak üdvére a bennszülött lakosság kizsákmányolásáról. De nem állt meg itt és nem éri be ezzel. Az amerikai kolonializmus magukat az európai államokat is »elmaradt országok« módjára kívánja kezelni és törekvései közül nem maradnak el az ezeknek alávetésére irányuló akciók sem.

Világos megfogalmazást és konkrét formát nyertek ezek a törekvések »a külföldi államoknak nyújtandó gazdasági segítségről« szóló, 1948. április

⁴ Leontyev: A dollár imperializmus Nyugat-Európában, Szikra 1950., 310. l.

3-án elfogadott amerikai törvényben, illetőleg az ennek alapján készült ú. n. kétoldali egyezményekben. Ez a törvény a hírhedt *Marshall-terv* elgondolásának paragrafusokba foglalása, melynek első feltalálása alkalmával *Molotov* szovjet külügyminiszter már figyelmeztette az abban kilátásba helyezett »segélyekért« hevílő kormányokat, hogy ezeket a segélyeket államuk szuverenitásával fizetnék meg. De ők nem sokalták az áldozatot, nemzeti függetlenségük elvesztését, ha azzal a gazdasági kátyúból való kilábalást és mindenek fölött elégedetlenkedő munkásosztályuk részéről fenyegető forradalom veszedelme elleni védelmet vásárolhatják meg. Hogy mennyire tisztában voltak azzal, mit fog jelenteni a Marshall-terv szerinti ellenőrzés és mi azoknak a segélyeknek valódi tartalma, világosan mutatja az angol nagytőkések legilletékesebb lapjának fanyar hangulatú elmélkedése, mellyel a dollárokért esedező államok állásfoglalására a tengerentúli diktátorok választát várta: »Az amerikai segítség kérdésében a döntés kilátásai sok tragikus elemet tartalmaznak... Mire vezethet az ellenőrzés?... Az európai kormányokra minden politikai vonatkozásban nyomást fognak gyakorolni, emlékeztetik, kioktatják majd őket. Mindig és mindenütt biztosítékokat fognak tőlük követelni, vagy legalább is ilyen biztosítékokat fognak nekik javasolni. Kiterjed ez majd az amerikai segítség felett gyakorlandó amerikai ellenőrzés, az amerikai gyámság, az egyes kormányok közötti politikai véleménycsere és az államosítási tervekről való lemondás kérdéseire. Mindezek olyan feltételek lesznek, melyektől függővé teszik az említett segítség nyújtását. És közben valamennyi kormány fülében ott csengnek majd *Molotov* keserű szavai a nemzeti szuverenitás elvesztéséről.«⁵

A valóság, az amerikai diktátum valósága azonban erősen túlszárnyalta mindazt, amitől az angol tőkésvilág — lapjának aggodalmait át — rettegett. A »segély« folyósításának feltételeit tartalmazó kétoldali szerződések nem engedtek kétséget, a terv végrehajtásával megbízott adminisztrátor pedig olyan hangon rendelkezett, aminőt csak magabiztos főhatóság használhat alávetetteivel szemben. »Alig néhány évtizeddel ezelőtt még csak a szultánok Törökországával, Európa beteg emberével szemben mertek ilyen hangot használni a külföldi uzsorások. Az amerikai monopolisták most már minden tartózkodást elvetettek és a nyugat-európai országokat nem tekintik egyebeknek, mint csődbement vállalkozóknak, akiket alaposan móresre kell tanítani.«⁶

A kétoldali szerződések úgy vannak megszerkesztve, hogy az érintett állam speciális körülményeivel is számolva, az amerikai behatolás akadályait eleve kikapcsolják. Az »egyenlő lehetőségek« és a »szabad kereskedelem« csak az amerikai monopóliumok részére vannak biztosítva, viszonyosságról azonban nincs szó. Hogy pedig a gazdasági alávetettség tökéletes legyen, már maga a törvény előírja, hogy a Marshall-tervben résztvevő országok kötelesek az Egyesült Államokkal szerződést kötni »olyan anyagok minimális listája tárgyában, amelyekben az Egyesült Államok a rendelkezésére álló nyersanyag források korlátozottsága folytán már most szükségét szenved, vagy szenvedhet. A résztvevő országok ezeket az anyagokat tartoznak az Egyesült Államok rendelkezésére bocsátani világpiaci áron, hogy biztosítsák az Egyesült Államok méltányos részesedését az anyagokban.« Vagyis a kétoldali szerződéssel elkötelezett európai állam nem rendelkezhet többé nyersanyagai-

⁵ Economist, London, 1947. okt. 14.

⁶ A. Leontyev id. m. 264. 1.

val, amint sohasem tarthatott ilyenre igényt semmiféle gyarmat. De nem rendelkezhetik külkereskedelmével sem, mert »az adminisztrátor kötelessége: határozottan megtiltani a tervben résztvevő országoknak, hogy bármilyen árut vagy áru előállítására szolgáló gyármányt szállítsanak a tervben részt nem vevő országoknak. Ezt csak úgy tehetik, ha az Egyesült Államok saját nemzeti biztonságának figyelembevételével erre engedélyt ad.« Vagyis: az elkötelezett államok kötelesek kereskedelmüket a szocialista államok irányában az USA politikai céljainak megfelelően, az USA által kinevezett adminisztrátor rendelkezései szerint korlátozni, illetőleg megszüntetni.

A gazdasági leigázás azonban nemcsak célja volt az amerikai monopolistáknak, de egyben eszköz is arra, hogy a segélyért folyamodó államokat politikailag is uralmuk alá hajtsák, gyarmatukká tegyék. A gyarmatok pedig kötelesek lesznek minden erőforrásukat a háborús előkészületek rendelkezésére bocsátani, melyeket az amerikai kormány a világuralmi célok megvalósítása érdekében folytat. A nemzetvédelmi miniszter (Forestal) világosan rámutatott a szoros kapcsolatra, mely a Marshall-terv programja és az Egyesült Államok vezetése alatt létesülő támadó célzatú katonai tömb (az *Atlanti Szövetség*) között fennáll, midőn a szenátus külügyi bizottságában 1948. január 15-én azt hirdette: »Követeljük az európai országoktól, hogy az amerikai segély fejében ellenszolgáltatásként bocsássanak katonai támaszpontokat az amerikai fegyveres erők számára. Remélem, az én minisztériumomat bízzák meg, hogy összehangolja a Marshall-tervben résztvevő 16 ország fegyveres erőit.« Amely összehangolást ugyane bizottság előtt tett javaslattal Marduck professzor be kívánta tetőzni azzal »az egyetlen helyes megoldással«, hogy »szüntessék meg a nyugat-európai országok önálló államiságát és tegyék azokat egyszerűen az Egyesült Államok tagjaivá.«⁷ Mindenesetre azonban az Egyesült Államokat ismerjük el a nyugat-európai hatalmasságok a »nemzetközi rendőrség« feladata végrehajtójának, azzal a kötelezettséggel, hogy »megszerveze a fegyveres akcióit a Szovjetunió, valamint az összes kapitalista országok dolgozó tömegei ellen és támasza legyen az emberi lények ama természetes törekvésének, hogy megvédjék a tulajdonjog érdekeit és ellenszegüljenek a változásoknak.«⁸

A tények rációznak tehát arra a nagyon is átlátszó törekvésre, mely tagadni igyekszik, hogy az Egyesült Államok kolonialista politikát folytat. Ellenkezőleg: az amerikai monopolisták diktálta külpolitika világosan igazolja: »Mennél magasabb fejlettségű a kapitalizmus, mennél erősebben érezhető a nyersanyaghiány, annál élesebb a verseny és a nyersanyag források utáni hajszá az egész világon, annál elkeseredettebb a gyarmatok szerzéséért folyó harc.« A legmagasabb fejlettséget a kapitalizmus pedig az Egyesült Államokban érte el, ez igyekszik tehát a legnagyobb falánksággal gyarmatbirodalmát növelni és azt a múltbeli gyarmati és félgyarmati területeken kívül még a volt gyarmattartókra is kiterjeszteni. A megváltozott körülmények és az egy mástól eltérő tényezők természetesen módosítják a kolonizáló módszereket. és a kolonializmus módszereit, mert hisz »a finánctóke és az ennek megfelelő nemzetközi politika, amely nem egyéb, mint a nagyhatalmaknak a világ gazdasági és politikai felosztásáért folytatott harca, az állami függőség több átmeneti formáját hozza létre. E korszakra nemcsak az országok két alapvető.

⁷ A. Leontyev id. m. 261—263. 1.

⁸ M. Rubanov: Az amerikai militarizmus ideológiája, Szikra 1951., 139. 1.

csoportja jellegzetes: a gyarmatokkal rendelkezők és maguk a gyarmatok, hanem a politikailag, formailag önálló, a valóságban azonban a pénzügyi és diplomáciai függőség hálóival bevont országok különféle formái is.⁹

Az átmeneti formák sokféleségével szemben egyetlen cél felé tör a világoralmi akarat: a megszerzett vagy megszerzendő befolyásának minél szorosabb megkötöttségű, minél szilárdabb uralommá történő változtatására. A népek, melyek már valamelyik imperialista hatalomnak ilyen szilárdan körülbástyázott uralma alatt állottak, tisztában vannak azzal, hogy leigázottságuk lazulása, esetleg feladása csak átmeneti jellegű és az imperialista gyarmattartó újra véget vet annak, ha a világhelyzet megengedi politikai célkitűzéseinek hiánytalan érvényesítését. Tudják azt is, hogy a világuralom megvalósításának legfőbb akadályja a szocialista nagyhatalom, a Szovjetunió, mely egyrészt rendkívüli mértékben megnövekedett erejével, másrészt az elnyomott népeket ellenállásra buzdító példájával akadályozza a monopolista tervek végrehajtását. Tudják tehát, hogy az évek óta folytatott *hidegháború*, mellyel az Egyesült Államok a Szovjetuniót behódolásra akarja kényszeríteni, s melynek akcióiba éppen úgy, mint annak keretébe előkészület alatt álló fegyveres háborúba az ő erőiket is bevonni akarja — ellenük, az ő függetlenségük, az ő jövőjük ellen is irányul. Az államok nagy többsége ezért érdekeinek, sőt létének veszélyeztetését látja ebben a hidegháborúban. Tisztában vannak azzal, hogy azt még valamely jelentéktelen incidens is véres összeütközéssé, atomháborúvá növelheti és rettegetve a fenyegető világégtől — kiutat keresnek.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete van arra hivatva, hogy a kiutat megjelölve, a veszélyt elhárítsa és elsősorban mutatkozó feladatként a hidegháborút felszámolja. Ennek mozzanatai a nemzetközi jog keretében az Alapokmány szabályainak újabb és újabb megsértését jelentik, meg kelene tehát indulni az eljárásnak, mely a jogsértésnek kiküszöbölését biztosítja. Az Egyesült Államoknak sikerült azonban az Egyesült Nemzetek Közgyűlésében olyan befolyást kiépíteni, hogy az ilyen irányú akciók mindeddig nem vezethettek sikerre. Az Egyesült Nemzetek nem tudott belenyúlni a háborús uszítók messterkedéseibe, a fenyegető háború iszonyaitól remegő népeknek saját kezdeményezéssel kell ezért megoldást keresve, magatartásukat megszabni.

Öt ázsiai állam, Burma, Ceylon, India, Indonézia és Pakisztán miniszterelnökei 1954. április 28-án Colombóban konferenciára ültek össze, melyen azon tanácskoztak, miként lehetne a függőben levő nemzetközi ellentéteket kiküszöbölni Ázsia stabilitását és az egyetemes békét megerősíteni. Megállapították, hogy az emberi jogok sérelmét, a béke súlyos veszélyeztetését jelenti, hogy az imperialista hatalmak a világ különböző részeiben még mindig fenn tartják a *kolonializmus rendszerét*, melyet pedig a történelmi fejlődés mai szakaszában már megtűrni nem szabad. Hamarosan azután, június 23-án *Csu En-lai*, a Kínai Népköztársaság miniszterelnöke *Nehru* indiai miniszterelnökkel találkozott Új-Delhiben és ekkor megállapították, hogy egymás közötti, de más államokkal fennálló kapcsolataikban is a következő öt *alapelvet* kívánják érvényesíteni.

1. Kölcsönösen tiszteletben tartják a másik állam területi sérthetetlenségét és szuverenitását.

2. Elítélnék mindennemű agressziót.

⁹ Lenin id. m. I. kötet 984. és 986. l.

3. Nem avatkoznak be más államok belső ügyeibe.

4. Az államok között jogegyenlőségnek kell érvényesülni és törekedniök kell közös előnyök biztosítására.

5. Elvként vallják a békés egymás mellett élés szükségességét, mert ennek az elvnek általánossá tétele szolgálatja a béke és biztonság szilárd alapját.

Az öt pontba sűrített állásfoglalás bejárta az ázsiai és afrikai országokat, melyek legtöbbje csak nemrégiben szabadult fel a koloniális elnyomástól. Egy új háborútól nemcsak ennek előrelátható borzalmai miatt, hanem abból az okból is félnék, mert joggal tartanak attól, hogy ez újból koloniális elnyomást zúdíthat rájuk. Ezért, midőn a két világrész 29 államának megbízottai 1955. április 4-én konferenciára ültek össze az indonéziai Bandungban, magukévá tették ezeket az elveket azzal az elhatározással, hogy azok követendő politikájuk tengelyét alkossák.

A határozat tehát azt tartalmazta, hogy nem engedik magukat befogni a hidegháború szekerébe, de nem is szemlélik tétlenül a világ eseményeit, hanem aktív fellépéssel igyekeznek a közösen megállapított és elfogadott elveknek érvényt szerezni. Arra törekszenek, hogy minden állam egyenlősége és függetlensége alapján biztosítva legyen az összes államok békés együttélése, melyet ne zavarjon meg sem az, hogy egyik beavatkozik a másiknak ügyeibe, sem az, hogy valamelyik támadást követ el akaratának a másakra való erőszakolása céljából.

A világ azonban két táborra van szakadva. Az egyik oldalon a hidegháborút folytató és a háború céljára különböző államcsoportokat szervező imperialista hatalmakra és tartozékaikra, a másik oldalon a támadás veszedelmének kitett és az az ellen védekezésre szövetkezett szocialista államokra. A bandungi konferencia országai a hirdetett elvek szolgálatában azt kívánják, hogy a kettőbe szakíttóság érjen véget, a hidegháború szűnjék meg és valósuljon meg az összes államok békés együttélése. Kijelentették tehát, hogy nem csatlakoznak egyik táborhoz sem, békés kapcsolatokat kívánnak fenntartani mindkettővel és arra törekszenek, *szűnjék meg végképpen a koloniális rendszer, váljanak valóra az Egyesült Nemzetek céljai és elvei*. A bandungi államok legtöbbje ezeknek az elveknek alapjára helyezkedve, *az aktív, vagy pozitív semlegesség, másszóval a neutralizmus politikáját tette magáévá.*

A neutralizmus tehát nem jogviszonyt fejez ki, hanem a vonatkozó államoknak azt a külpolitikáját, mely a háborútól és általában minden olyan akciótól való tartózkodást céloz, mely a két tábor közötti összeütközésre vezethet. Aktivvá lesz ez a neutralizmus azáltal, hogy az azt valló államok igyekeznek a két tábor és különösen ezek vezető hatalmai, az Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti tárgyalásokat és megegyezéseket elősegíteni és a nemzetközi kapcsolatokban olyan helyzetet teremteni, mely minden ország független fejlődésének és a békés egymás mellett élésnek kedvez.

Helytelen következtetéseket vonnak le tehát azok a szerzők, akik a neutralizmussal kapcsolatban a semlegesség régi, vagy a kollektív biztonság rendszere által teremtett új fogalmával próbálnak operálni. A neutralizmust valló állam nincs ebből az állásfoglalásból kifolyólag jogilag semmire sem elkötelezve — amennyiben külön egyezmény nem köti meg magatartását. De annál határozottabb irányt jelölnek elveik politikailag: a hidegháború ellenzését, a kolonializmus felszámolásának, az Egyesült Nemzetek Alapokmányában kifejezett jogrend megvalósulásának követelését. Nem lehet a neutralizmusról mint »harmadik táborról« sem beszélni, mert az ebben a politikában talál-

kozó államokat semmiféle szervezeti kapocs sem fűzi össze, hanem vezetőik megbeszélései, egyes konferenciák határozatai demonstrálják közös elhatározottságukat az elfogadott elveik érdekében vívott harcukhoz. De ennek dacára kétségtelenül nagy erőt képvisel ez az irányzat a nemzetközi életben, mert világosan kifejezésre juttatja a föld lakói jelentékeny részének követelését, hogy az ideológiai különbözőségekre tekintet nélkül ápolják a népek közötti jóbarátságot és fejlesszék, megszilárdítsák az államok békés kapcsolatát.

Nagy erőlködéssel keresnek az imperializmus teoretikusai magyarázatot arra, miért vallja egyre több nép a neutralizmus politikáját, bár amerikai segíelyeket, katonai támogatást élveznének, ha feladják azt. Mindegyik más indokokban véli felfedezni a vonzerő okát, de nem titkolják, hogy vannak mind-egyikre ható közös tényezők, melyek között különösen fontosak: 1. annak felismerése, hogy a fegyverkezési terhek pénzügyi összeroppanásukat eredményezik, és háborúhoz vezetnek, 2. a félelem, hogy valamelyik nagyhatalom függőségbe kerülnek, 3. a blokk-politika visszautasítása, mert az fokozza a nemzetközi helyzet kiéleződését, 4. a kommunista elvek iránti szimpátia és 5. az Egyesült Államok és általában a koloniális politikát folytató államok elleni gyűlölet.¹⁰

Az ázsiai és afrikai »elmaradt« népek neutralizmusa szorosan összefügg nagy méreteket öltött *nacionalista megmozdulásaikkal* és az imperialisták koloniális politikája elleni szembeszegülésükkel. Minden gyarmati függőségük megszüntetésével eddigi gazdasági és politikai elmaradottságuk felszámolására, hazájuk függetlenségének megszilárdítására törekszenek. Ennek eléréséhez pedig békére van szükség. A háború a koloniális politika és elnyomás újraélesztését eredményezheti. Így érez Indiának, Indonéziának, szinte az egész Keletnek népe, így gondolkodnak az ázsiai és afrikai arabok, ennek a meggyőződésnek jegyében határozták el a bandungi értekezlet küldöttei, hogy ellenállnak annak az amerikai nyomásnak, mely háborút előkészítő szövetségekbe igyekszik őket bekényszeríteni. Mindezek a népek azonban szegények, Amerika monopolkapitalistái viszont annál gazdagabbak, szédületes mértékben épült ki tehát a dollárdiplomácia, mely a pénz erejével igyekszik a neutralizmus politikáját valló országokat az »erő politikájának«, a hidegháborúban való részvételnek, a készülő támadásnak megnyerni. Több állam vezetői nem tudtak ellenállni a csábításnak, de ez mit sem változtat népük eltökéltségén, mely most már nemcsak az imperialisták háborús politikája, hanem az annak szolgálatába szegődött saját urai ellen is felvette és folytatja a harcot. Irak, Libanon, Pakisztán eseményei ékesen igazolják ezt.

A hidegháborús propaganda kommunisták mesterkedésének rovására kívánja írni a nagyszabású mozgalmat, mely immár az emberiség nagyobbik felét öleli fel, becsmérli és lekicsinyelni igyekszik azt. »Miért? Mert a semlegesség összeegyeztethetetlen az erőpolitikával, az agresszív atlanti irányvonallal. Tehát nem az, a bökkenő, hogy a semlegesség »a kommunisták találmánya«, hanem az, hogy a semlegesség nem felel meg az új háborúra áhítozó köröknek.«¹¹ Ám a propaganda minden bűvészkedése sem tudja megváltoztatni a valóságot: a neutralizmus politikáját hirdetik és vallják a

¹⁰ Bindschedler: Die Neutralität, Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, 1956. jún. 11.

¹¹ J. Modzsjorjan: A semlegesség eszméje napjainkban. Új Idő 1956. 8. sz.

népek, melyeket pedig a háború spekulánsai harci szekereikbe reméltek majd befogni.

Nagy reményeket fűztek Indonézia elnökének, Achmed Soekarnónak megnyeréséhez, akit igyekeztek a kivételes pompával elkábítani, mellyel washingtoni látogatása alkalmával fogadták. Az elnök azonban kijelentette 1956. május 17-én, a kongresszus két házának együttes ülésén: Ázsia és Afrika népeinek magatartásában a nacionalizmus a hajtó erő és ha ezt meg nem értik, a dollárok Niagara-zuhataga is csak csalódást és keserőséget hozhat. A nacionalizmus sokak szemében elavult elvnek látszhatik, de számunkra törekvéseink fő rugója. »Ha megengedik, hogy szabadon szóljak, úgy azt mondom, hogy a különböző külföldi államoknak szánt amerikai segélyeket egészen más alapon kellene kezelni. A katonai segély nem mozdítja elő Ázsia stabilitását, pedig a fő célnak annak kellene lenni, hogy a politikai és gazdasági stabilitást biztosítsák. A legnagyobb elismeréssel fogadunk minden támogatást, bármely oldalról jöjjön is az, de el vagyunk tökéelve, hogy nem engedjük keservesen kivívott függetlenségünk, szabadságunk egyetlen részét valamely materiális előny ellenében áruba bocsátani.«¹²

Az amerikai politikusok látják és értékelik aényt és különféle taktikát próbálnak alkalmazni annak megváltoztatása céljából. *Eisenhower elnök* 1956. június 6-án tartott sajtóértekezletén a megértés politikáját csiloptatta meg. »Az USA annakidején mint fiatal állam 150 esztendőn át maga is semleges maradt. Ma bizonyos államok, melyek elnyerték függetlenségüket, kijelentették, hogy ők semlegesek. Ezeknek az országoknak a semlegességét nem lehet a jog és jogtalanság, a jó és a gonosz közötti helyzetkedésnek felfogni, hanem semlegességük azt fejezi ki, hogy elvetik a katonai szövetségekhez való csatlakozást. Meg kell mondanom, nem minden esetben látom ezt előnytelennek hazánkra nézve.« A fegyverkezési hajsza pártolói körében komoly riadalmat keltett ez a veszély és a Fehér Ház sajtófőnöke már másnap »kiegészítést« adott az elhangzott megjegyzésekhez, hisz azt buzdításnak lehetett felfogni azok felé a népek felé, melyek még haboznak a neutralizmus és a katonai allamcsoportokban való részvétel között, és azok felé, melyek már megso-kalták a roskadozásig rájuk diktált katonai terheket. »A semlegesség nem egyértelmű — mondotta — a leszereléssel, vagy a támadással szemben való közömbösséggel. Vannak történelmi példák ilyenfajta sok évtizedes semleges-ségre... Az elnök úgy véli, hogy vannak bizonyos különleges körülmények, amelyek igazolják a politikai semlegességet, de egyetlen ország sem jogosult arra, hogy közömbösséget tanúsítson a másik ország sorsa iránt... Hisz a kollektív biztonságban és nem hiszi, hogy az USA-val kötött katonai szövetség által bármely állam veszélynek tenné ki magát, ellenkezőleg, fokozza saját biztonságát is.«

Hogy azonban a harckeverők aggodalmait végleg eloszlassák, az elnököt betegnek nyilvánították és *Nixon* alelnök, majd *Dulles* külügybizster a maguk módján magyarázták el, mi is az elnök gondolatainak igazi értelme. Az előbbi »öngyilkos politikának« minősítette a neutralisták állásfoglalását, míg az amerikai diplomácia vezetője azt fejtette ki, hogy a neutralizmus az a politika, mely azt tartja, hogy egy nemzet akként őrzi meg legjobban biztonságát, ha közömbösséget tanúsít más nemzetek sorsa iránt. Az ilyenféle po-

¹² Washington Post 1956. május 12.

litika azonban egyre inkább túlélte magát és egészen rendkívüli esetektől eltekintve, erkölcstelen és rövidlátó felfogásra mutat. »Az USA-nak katonai szövetsége van 42 állammal a nyugati féltekén, Európában és Ázsában. Ezek a szövetségek a vonatkozó államokra nézve a semleges magatartást kizárja.«¹³

Dulles szerint tehát a neutralizmus közömbösségre mutat más nemzetek sorsa iránt és éppen ezért erkölcstelen. Lám, az USA milyen erkölcsös állam, egyáltalában nem szemléli közömbösen, hogy más államokban mi történik, hanem belenyúl azoknak életébe, sőt sokkal mélyebben nyúl bele, mint ahogyan ez azoknak tetszhetett. Ámde a neutralista államok sem közömbösek, persze — ellenkező értelemben. Az ő politikájuk nem passzív, hanem *aktív harc* a békéért, az együttműködés fejlődését szolgáló közös akciókért. Semlegesek éppen ezért, nem pedig valamilyen más ideológiai, vagy földrajzi ok miatt tartózkodnak azoktól a tömböktől, melyek a népek között gyanakvást, bizalmatlanságot és ellenségeskedést szítanak.¹⁴

Az amerikai diplomácia tudatosan összekeveri a semlegességet és a neutralizmust, hogy azt a látszatot keltse, mintha a jog álláspontjáról beszélne. Az Alapokmány értelmében tilos, tehát erkölcstelen a tagállamok semlegessége, ha egyik tagtársukat támadás éri és a Biztonsági Tanács a támadás elkövetőjével, illetőleg a nemzetközi béke veszélyeztetőjével szemben kollektív fellépést határoz el. A neutralizmus politikáját követő államok esetében azonban egészen másról van szó. Az ő semlegességi politikájuk tartózkodást hirdet a hidegháborút folytató és háborút előkészítő államok, illetőleg államszövetségek politikája és akciói irányában. Dulles külügyminiszter szerint az az állam erkölcsös, mely az ő imperialista terveit támogatva résztvesz a szocialista államok elleni »keresztes hadjárat« előkészítésében, és felkészüléseiben. A nemzeti érdekeiket a dollárdiplomácia célkitűzései fölé helyező népek szemében azonban az az erkölcsös politika, amely a békét, a nemzetközi megértést, a nemzeti függetlenség és jólét fejlesztését vallja céljának. Még egy amerikai hivatalos nemzetközi jogász is kénytelen bizonyos lemondással megállapítani: »A semlegesnek maradni akaró államok a maguk részéről úgy látták, hogy kevés érdekük fűződik az európai hatalmak állandó gyarmati versengéseihez, féltették az adott helyzetben saját biztonságukat, vagy ha hagyták is magukat ezekbe a versengésekbe bevonni, úgy érezték, vagy legalább is azt állították, hogy bizonyos erkölcsi fölényben vannak az imperialista hatalmakkal szemben, amelyek egyike-másikától csak a legutóbbi időben vívták ki saját függetlenségüket. Az erkölcsi meggyőződés megerősítette az ehhez a helyzethez fűződő gyakorlati érdeket, amint az olykor elő szokott fordulni.«¹⁵

Persze, ezek az önző államok, nemcsak azt érezték, hogy az európai hatalmak állandó versengéseitől nem várhatnak semmi jót, de azt is, hogy az Egyesült Államok világuralmi törekvéseihez sem fűződik semmiféle érdekük, sőt arra a meggyőződésre jutottak, hogy szembe kell azokkal helyezkedniök. Nem hat ezért rájuk sem a zajos propaganda, sem a dollárok csörgése, kitarának — a neutralizmus külpolitikája mellett. Ezért jelzett lemondásának fokozásával állapítja meg ugyanez a szerző: »Az utolsó kérdés, mellyel külö-

¹³ Keesing: Archiv der Gegenwart, 5820 A.

¹⁴ Isaak—Jermasov: Washington és a semlegesség, Új Idő 1956. 8. sz.

¹⁵ P. B. Potter: Neutrality 1955., AJIL 1956., 101. 1.

nösen az Egyesült Államoknak szembe kell néznie, milyen magatartást tanúsítson az egyik vagy másik államban jelentkező semlegességi politikával szemben (ilyen pedig van jónéhány). Semmi esetre sem lehet megtagadni egy másik államnak azt a jogát, hogy ilyen magatartást tanúsítson és legjobb belátása szerint azt kövesse. De semmi esetre sem lehet figyelmen kívül hagyni az esetleges gondolati, politikai vagy cselekvésszerű elkalandozásokat, amelyekre ez a magatartás vezethet. Talán vissza kell térnünk ilyen körülmények között egy régi angol-amerikai mértékhez: amíg a semlegességi politikát követő állam nem sérti meg a nemzetközi jog elveit — talán a semlegesség törvényeit — kevés tennivaló marad számunkra.¹⁶

Mindebből az tűnik ki, hogy az amerikai diplomácia mégsem tudott eligazodni, mi is a teendője a neki nagyon kényelmetlen neutralizmus vonatkozásában. Az egyik állásfoglalás természetesnek találja azt, a másik erkölcsellennek minősíti, a jogászok szerint azonban semmi esetre sem lehet megtagadni az államoknak az ilyen külpolitika folytatásához való jogát. De van mégis valamilyen kilátásuk: a neutralisták esetleges »elkalandozása«, másszóval ellenük való fellépést indokoló valamely ürügy, amellyel azt süthetik rájuk, hogy valamely cselekedetükkel megsértették a nemzetközi jog elveit. mivel azonban ilyen ürügyre nem adtak alkalmat és nem sértettek jogot, hát — megsértették azt ők, az erkölcsbíró amerikaiak.

A képviselőház és a szenátus hozzájárulása után az Egyesült Államok elnökének aláírásával 1957. március 9-én törvényerőre emelték az *Eisenhower-tervet*, »amely egészben tekintve nem más, mint az USA-nak a középkeletre vonatkozó agresszív külpolitikai programja.«¹⁷ Ez a program pedig azonos a régi elgondolással: gazdasági segély nyújtásával, dollárok millióinak folyósításával korrumpálni kell egyes népeket, illetőleg vezetőket, akik azután ennek ellenében elfogadják »a katonai segílyt«, beállítják országukat az imperia-ista támadó frontba és elkötelezik magukat arra, hogy gazdasági és katonai erejük mozgósításával harcolni fognak az USA vezetése és parancsnoksága alatt »a nemzetközi kommunizmus«, helyesebben: a Szovjetunió és a többi szocialista ország ellen. Ez volt a tartalma a Truman-elvnek, mely Görög- és Törökország megnyerésére, a Marshall-tervnek, mely Európa különböző országainak lekötöztetésére irányult és ezt célozza az Eisenhower-terv, mely a középkelet olajban gazdag országai felett kívánja Amerika végleges uralmát biztosítani.

A Középkeletet arab népek lakják és ezek nemzeti függetlenségi harcában Egyiptom a vezető hatalom. Midőn 1956. novemberében az angol és francia fegyveres erők megtámadták ezt az országot, nemcsak az volt a céljuk, hogy a Szuezi csatorna feletti rendelkezést Egyiptom szuverenitásának megsemmisítésével maguknak biztosítsák, hanem az is, hogy a vezető arab állam megalázásával az egész arab nép felszabadulási harcát megtörjék. De az angol-francia agresszió kudarcba fulladt, az imperialista csapatok kénytelenek voltak a Nilus országát elhagyni és ekkor következett — az Eisenhower-terv.

¹⁶ P. B. Potter id. m. 102.

¹⁷ M. Mai: Die Eisenhower Doktrin, Neue Justiz 1957, 163. 1.

Az elnök üzenetet intézett a Kongresszushoz, melyben kifejtette: A Középkeleten különleges helyzet uralkodik. Váratlanul egy új és kritikus szakasz következett be ennek a világrésznek hosszú és jelentékeny történetében. E vidék népei közül számosan nem élveztek teljes függetlenséget az utóbbi évtizedekben, más hatalmak gyakoroltak itt uralmi jogokat és a vidék biztonsága messzemenően e hatalmak erejére volt felépítve. Rövid idővel ezelőtt ellenségeskedésekre került a sor, ezekben nyugateurópai államok is résztvettek, melyeknek előzőleg nagy befolyásuk volt e vidéken. Ezekből a tényekből döntő következtetést von le. »Fontos, hogy az arab országokban ne álljon be semmiféle vakuum.« Ezért felhatalmazást kért, hogy a »nemzetközi kommunizmus bármely közvetlen vagy közvetett agresziójával« szembehelyezkedjék és felhatalmazást kért, hogy ha ennek szükségét látja, az USA fegyveres erőit vethesse be, mert »az Egyesült Államok nem riad vissza attól, hogy teljes, értékes, megbízható segítséget nyújtson a középkeleti népek szabadságának megvédéséhez... miértis a kongresszus hozzájárulását kéri annak kijelentéséhez, hogy eltökéltségük nem merül ki szavakban, hanem azokat akciók is követik.«¹⁸

Közönségesen érthető nyelvre lefordítva, az elnöki üzenet azt tartalmazza tehát: az arab országokban eddig nyugateurópai állam (Nagybritannia) gyakorolta a tényleges hatalmat. Most kénytelen volt csapatait onnét kivonni, ami az arab népek teljes függetlenségét eredményezné. Ezt azonban nem akarják megengedni, tehát, hogy az uralomban »vakuum« ne álljon be, az angolok helyét fel kell váltani — az amerikaiaknak. Ezek fogják »a nemzetközi kommunizmus« veszedelme ellen az arab országokat megvédeni és az elnök ahhoz kért felhatalmazást, hogy erre a célra belátása szerinti időben és számban vethessen be USA fegyveres erőket. Ez tehát nyílt háborús fenyegetés, (»a szavakat akciók fogják követni«) egyrészt az önrendelkezési joguk megvalósításáért küzdő arab népek, másrészt azok ellen, melyek e törekvést támogatják.

Mintha sohasem írta volna alá az Alapokmányt, az USA kongresszusa félretolta a nemzetek önrendelkezési jogát, semmibe vette az erőszak alkalmazásával való fenyegetés tilalmát, megértette az elnök szavait és az abból kicsengő koloniális politikát. Megszavazott 200 millió dollárt gazdasági segílyre (valóságban: a korrumpálásra), hogy aztán következzen »a katonai segíly«, az angol uralom alól felszabadult népeknek amerikai rendelkezés alá helyezése.

Az arab népek nem kérnek az őket boldogítani akaró Eisenhower-tervből, mert felismerték, hogy az nem egyéb, mint a kolonialista politika egy alkalmazott változata. Függetlenségükre féltékenyen ragaszkodnak a neutralizmushoz és ezt szögezik szembe a kolonializmussal. A neutralizmus tehát a volt gyarmati és félgyarmati országok védekezése a hidegháború formáját felvett amerikai világuralmi törekvésekkel szemben. Az európai imperialista államok uralkodó osztályaiban még erősebb a vágy és remény gyarmattartó helyzetük fenntartására és visszaállítására, mint a rettegés attól, hogy ők is a leigázottak sorsára kerülnek és kitartanak a hidegháborúban Amerika mellett. Kitartanak — de már az ő oldalukról is dereng az égbolt. Vagy nem a neutralizmus hangján beszélt-e az angol kormány, midőn kijelentette, a

¹⁸ United Press 1957. jan. 5.

kinai vizeken provokáló amerikai flotta akcióival kapcsolatosan, hogy semmimű kötelezettséget sem vállalt arra nézve, hogy az USA oldalán fegyvert fog, ha Tajvan kérdésében háború törne ki.

A neutralizmus nem jelent harcos kiállást a kolonializmus politikájával szemben, de — kiállást jelent. A neutralizmus kétségtelenül jelentékeny tényező a világuralmi tervek meghehysítésében, a béke védelmében.

Др. Дюла Хайду
Профессор университета

КОЛОНИАЛИЗМ И НЕЮТРОЛИЗМ

(Резюме)

Статья после ознакомления с началом основания колоний излагает внешнюю политику монопольно-капиталистического строя, одним из самых существенных факторов которой стало приобретение господства над государствами, располагающими сырьем — колониализм. Средства этой внешней политики изменялись, но содержание осталось тем же — угнетением и эксплуатацией других народов. Соединенные Штаты вначале применяли традиционные средства на внеевропейских континентах, но на основании финансового преимущества, приобретенного в течение мировой войны, они стремятся к мировому господству и теперь уже хотят обращаться с европейскими государствами как «с отсталыми» странами. Для этого служат планы Маршала, приобретение господства над государствами с помощью долларовой дипломатии, с использованием условий, предписанных в счет американской «помощи». После экономического порабощения последовало обеспечение политического влияния, объединение капиталистических государств в Атлантический блок наступательного характера. Эта внешняя политика развязала холодную войну, благодаря которой американские монопольные капиталисты путем экономического давления, военных угроз, а затем развязкой войны хотят достигнуть покорения Советского Союза.

Долларовая дипломатия стремится принудить все народы, стоящие вне социалистического лагеря, к тому, чтобы они стали во фронт холодной войны, но страны Азии и Африки, большинство которых недавно освободилось от колониального гнета, оберегая свою независимость, сопротивляются и отвергает американские требования ставят ему в противоположность положительный нейтрализм. Нейтрализм выражает не правовое отношение как нейтральность, а ту внешнюю политику этих стран, которая имеет целью воздержания от войны и ото всех таких мероприятий, которые могут привести к столкновению между двумя лагерями.

Статья, затем излагает и оценивает американские позиции в отношении нейтрализма и в заключение анализирует доктрину Эйзенхауэра, которая при серьезном нарушении устава Объединенных Наций является открытым выражением колониализма с США.

DR. JULES HAJDU
Professeur d'université

COLONIALISME ET NEUTRALISME

(Résumé)

Après avoir exposé les origines de la fondation des colonies, l'article esquisse la politique extérieure du système monopoleur dont un des facteurs les plus importants est l'établissement de la domination sur les pays ayant des matières premières à leur disposition, le colonialisme. Les moyens de cette politique ont changé, mais son contenu est resté le même: l'oppression et l'exploitation d'autres peuples. Les États Unis ont appliqué d'abord les moyens traditionnels sur les

continents d'en dehors de l'Europe, mais en conséquence de leur suprématie financière acquise pendant la guerre mondiale, ils aspirent à la domination du monde et d'ores et déjà ils veulent traiter les états d'Europe à la façon des pays «sous-développés». C'est le but du plan Marshall, de l'établissement de la domination sur les pays à l'aide de la diplomatie des dollars, en tirant profit des conditions imposées comme la contrevaletur des «secours» américains. Après la subjugation économique suivit l'assurance de l'influence politique, le groupement des pays capitalistes dans l' O. T. A. N. d'une tendance agressive. C'est cette politique extérieure qui déclencha la guerre froide, au moyen de laquelle les monopoleurs américains veulent obtenir la soumission de l'Union Soviétique en exerçant une pression économique, menaçant avec la guerre et puis en la faisant éclater.

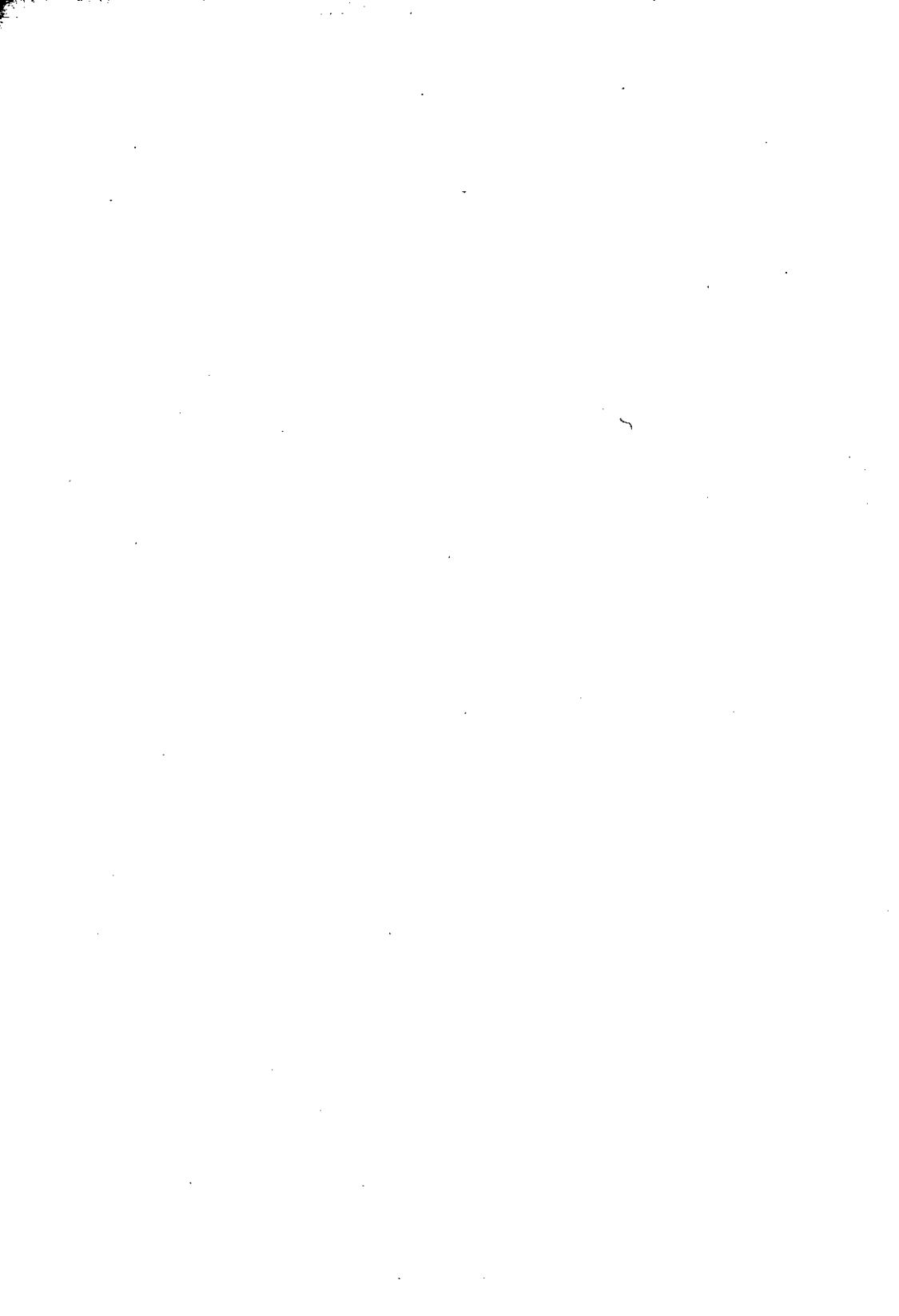
La diplomatie des dollars s'efforce à contraindre tous les peuples en dehors du camp socialiste à rentrer dans le rang de cette guerre froide, mais les pays d'Asie et d'Afrique, à peine libérés de l'oppression coloniale, redoutant la perte de leur indépendance, résistent et en refusant l'exigence américaine ils y opposent le *neutralisme positif*.

Le neutralisme n'exprime pas un rapport juridique, comme la neutralité, mais la politique extérieure des pays relatifs ayant pour objectif l'abstention de la guerre et de toute action pouvant amener à un choc entre les deux camps.

L'article expose et évalue ensuite la prise de position américaine, à l'encontre du neutralisme, puis il analyse le *principe Eisenhower*, qui ne se souciant pas de la violation de la charte fondamentale des Nations Unies, est l'incarnation consciente du colonialisme des États-Unis.

Herczegh Géza

**A POZITIVIZMUS KÉRDÉSE
A MAI NEMZETKÖZI JOGTUDOMÁNYBAN**



I. A pozitívizmus szónak többféle jelentése van. Egy nálunk közkeletű, népszerű értelmezése szerint pozitívista mindenekelőtt az, aki a jogszabályokat és a különböző jogintézményeket gazdasági alapjuktól elszakítva vizsgálja, aki nincs tekintettel azok társadalmi szerepére és visszahatására, egyszóval a pozitívista tudós a jog merev, dogmatikus értelmezésére szorítkozik. Ez a vulgáris, technikai értelemben vett pozitívizmus ennek megfelelően tehát antimarxista kutatási módszer, mivel a marxizmus a történelmi materializmus talaján állva a különböző jelenségek kutatásánál nem az egyes eszmékből, hanem az emberi társadalom fejlődésének tényleges mozgató rugóiból, az anyagi életfeltételek újratermelésének meghatározott rendjéből és módozataiból indul ki. A marxista állam- és jogelmélet tanításai értelmében az állam és jog történelmi kategória, amelyek a kizsákmányoló termelési viszonyok és az osztálytársadalmak kialakulásával egyidejűleg jönnek létre. A jog az adott termelési viszonyok hordozóinak, a mindenkori uralkodó osztályoknak az akaratát fejezi ki, és az érdekeiket szolgáló és az állam által kikényszerített magatartásbeli szabályok összessége. A marxista—leninista állam- és jogtudomány ennek megfelelően a felépítmény jogi elemeinek vizsgálatánál mindenkor figyelembe veszi azok társadalmi és gazdasági alapját, osztályjellegét, úgyszintén visszahatásukat a társadalom további fejlődésének menetére.

A pozitívizmus azonban egy filozófiai irány megjelölésére is használatos, amely a múlt század második felében Auguste Comte és John Stuart Mill munkássága folytán bontakozott ki és amely rövid ideig igen nagy népszerűségnek örvendett mint a klasszikus kapitalizmus társadalmának, illetve vezető osztályának érdekeit és szemléletét leginkább kifejező elméleti irányzat. Ez szembeszállt a még meglévő vallásos képzetekkel, valamint az elvont ideák metafizikus vizsgálatával, érdeklődésének előterébe a tények kutatását állította, ezek összefüggéseit és kapcsolatait igyekezett feltárni, és elsősorban az exakt tudományok rendszerezője kívánt lenni. Ez az irányzat egy sajátos jogelméleti iskolát is életre hívott, amelynek virágkora szintén a múlt század második felére esik és amely a pozitívista filozófia általános tételeit próbálta a jogi jelenségek vizsgálatánál is alkalmazni. Szakított a természetjoggal, a jogtörténeti iskola szemléletével és a tételes jogszabályokhoz tapadva, azok feldolgozása útján »pozitív« jogtudomány kialakítását tűzte ki célul. Magyarországi képviselőiként Pulszky Ágost és Pikler Gyula nevét szokták emlegetni, jóllehet — és éppen ez jellemző a XIX. század második felének sajátos magyar viszonyaira, a kapitalista fejlődés ellentmondásosságára — egyikük sem nevezhető fenntartás nélkül a pozitívista irányzat képviselőjének, hiszen Pulszkyt angol nyelven megjelent munkája alapján a történeti iskola képviselői

közé sorolták,¹ míg Pikler munkássága már túlmutat a pozitivisták jogbölcséletén, és a szociológiai-lélektani irányzat magyarországi megteremtőjének tekinthető.²

A jogi pozitivizmus problémája azonban még sokkal régebb, és nem szűkíthető le az Auguste Comte filozófiájához kapcsolódó jogbölcséleti irányzat működésére. Kibontakozásának és fejlődésének vizsgálata érdekében vissza kell térnünk a feudalizmus korába. Igaz ugyan, hogy a jogi pozitivizmus egyes elemei, csirái már az ókori gondolkozóknál, az ún. szofistáknál is felmerülnek,³ az áttekintés szempontjából azonban elegendő, ha ez alkalommal a középkor skolasztikus bölcselőitől indulunk ki, akiknek jogi világképe az eltérő gazdasági és társadalmi viszonyok következtében döntő módon különbözött a mai jogászok nézeteitől. A feudális rendszer virágkorában a jogtudósok a jog birodalmán belül három réteget különböztettek meg, az ún. *ius divinum*-ot, azaz az isteni jogot, mely közvetlenül Isten akaratán alapszik és ennek következtében örök és változatlan, majd az *ius naturale*-t, mely az isteni akarat által létrehozott természet rendjéből folyó szabályok összessége, végül pedig a *ius humanum*-ot, azaz az emberek által alkotott és az emberi akaratot kifejező szabályok összességét. A középkor teocentrikus világszemléletének megfelelően a *ius humanum* viszonylag alárendelt szerepet játszott, nem kerülhetett összeütközésbe a *ius naturale*-vel, még kevésbé a *ius divinum* szabályaival. A társadalmi fejlődés törvényszerűségei azonban mégis ennek kedveztek, és jelentősége az idők folyamán egyre nőtt. A későbbiek során jelent meg a *ius humanum* megjelölésére a *ius positivum* kifejezés, melynek jelentése »*expositum ab homine*«, »*a legislatorum libera voluntate*«,⁴ vagyis az a jog, amelynek akarat alapszik, és pedig az emberek, illetőleg az emberi társadalom arra hivatott hatóságainak, az uralkodók és a törvényhozó testületek akaratából ered. A pozitív jog a jogtudósok szemében az egyetemes jogrendszernek akkor még csupán egy része volt, mely az isteni akaratra vagy a természet rendjére visszavezetett jogszabályok közé ágyazódott. A tételes jogot a természetjog által delegálnak tekintették és mint ilyenek, természetesen csak másodrendű szerepe lehetett.

Az egész újkori jogbölcsélet történetén, a XVI. századtól a XIX. századig, végigvonul a természetjogi és a tételes vagy pozitivisták irányzat egymással vívott küzdelme. Az emelkedőben lévő polgári osztály, gazdasági és politikai súlyának megnövekedésével párhuzamosan az isteni, illetőleg természeti lepelbe burkolt feudális jogot az új, fejlődő termelési viszonyoknak megfelelő és az emberek akaratából származó joggal kívánta felcserélni. Kezdetben azonban nem helyezkedhetett nyíltan szembe a feudalizmus gondolatvilágával, hanem annak keretei között a régi gondolatok és kifejezési formák felhasználásával kísérelte meg álláspontjának érvényesítését. Haladó és előremutató követeléseit természetjogi alakban, a természetjogra való hivatkozással kerültek a köztudatba, szemben a feudális önkényt és a társadalmi maradiságot jelentő *ius positivum*-mal. Éppen ezért a természetjogi gondolkozás és főleg

¹ Szabó Imre: A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon. Bp. Akadémiai Kiadó. 1955. 214—215. old.

² Szabó Imre: i. m. 257. old.

³ Lang-Hinrichsen, D.: Zur ewigen Wiederkehr des Rechtspositivismus. Festschrift für Edmund Mezger. München, C. H. Beck. 1954. 4. és köv. old.

⁴ Ago, R.: Positive Law and International Law. American Journal of International Law. 1957. 4. sz. 692—693. old.

annak ún. észjogi irányzata, legkiválóbb képviselőinek megfogalmazásában hosszú időn át haladó és előremutató szerepet töltött be. A természetjog és a tételes jog kérdését végül is a polgári osztály győzelme döntötte el, olyan értelemben, hogy uralomra jutása után a tételes jogot a maga régebben természetjogi megfogalmazásban előadott követeléseinek megfelelő tartalommal töltötte meg, egyidejűleg pedig — jogiságát kétségbe vonva — megtagadta a természetjogot.

II. A nemzetközi jog tudománya hosszú időn át a legszorosabb kapcsolatban állott a jogbölcselettel, annak integráns részét alkotta és kibontakozása éppen ezért párhuzamosan haladt a jogbölcselet általános fejlődésével. A természetjog-tételesjog vitája a nemzetközi jog tudományának kialakulására is igen nagy hatást gyakorolt, és a tudományág fejlődésének hosszú szakaszát jellemzi.

A nemzetközi jog — ellentétben a régebben vallott felfogással, mely keletkezését az 1648. évi vesztfáliai békétől számította — a független államok megjelenésével egyidős, a nemzetközi jog tudománya azonban jóval későbbi keletű. Az ókornak volt nemzetközi joga, de nem volt nemzetközi jogtudománya és csupán a feudalizmus bomlásának korábban, a városi polgárság előretörésével párhuzamosan kerülnek az államok egyenlőségével és a jogilag egyenlő, másnak alá nem vetett közületek egymáshoz való viszonyával kapcsolatos tételek tudományos kidolgozásra. Bizonyos alapelveket már az olasz városállamokban működő posztglosszátorok — elsősorban Bartolus de Sassoferrato⁵ — is kifejtettek, a nemzetközi jog tudományának fejlődése azonban csak a XVI. században, a nagy felfedezéseket követő gyarmatosítási láz során kapott igazi lendületet. Az ún. spanyol iskola legnevesebb képviselői, De Vitoria és Suarez, a természetjogi felfogásból kiindulva azt az álláspontot vallották, hogy miként az emberek, úgy az államok is természetüknél fogva társas lények, egymásra kölcsönösen szükségük van, és együttesen nagy, egyetemes közösséget alkotnak. A természetjog azonban csupán a közösségen belüli magatartás alapelveit szabályozza, míg a részletek rendezése a szokás és a szerződés feladata.⁶ Hugo Grotius, aki joggal érdemelte ki »a nemzetközi jog atyja« nevet, az egész akkori nemzetközi jogot rendszerbe foglaló nagy művében különbséget tett az ész segítségével levezetett természetjogi szabályok és a tételes nemzetközi jog között, ez utóbbit azonban nem az államok közösségének szokásaiból, hanem az államok közötti megegyezésből vezette le, határozottan leszögezve, hogy a tételes nemzetközi jog forrása az állami akarat.

A vesztfáliai békekötés — azáltal, hogy felszámolta az egyetemes császári hatalom elméletének és gyakorlatának pilléreit és megteremtette az egyenlő, szuverén államok közösségén alapuló európai nemzetközi jogrendet — a nemzetközi jog tudományának kibontakozását is igen előnyösen befolyásolta, mely ez idő tájt két fő irányzatban fejlődött tovább: a természetjogi és a tételes vagy más néven pozitivisták iskola kereteiben. Mindkét irányzat Grotiushoz nyúlt vissza, de a mester tanításában mutatkozó kettősséggel szakítva, csak a természetjoggal foglalkozott — mint Puffendorf és Thomasius —, vagy csak a tételes jogszabályok rendszerezésére törekedett, mint Bynkershoek. A

⁵ Verdross, A.: *Völkerrecht*. Wien, Springer. 1955. 47. old.

⁶ Gajzágó László: *A nemzetközi jog eredete, annak római és keresztény összefüggései, különösképpen a spanyol nemzetközi jogi iskola*. Bp. Stephaneum. 1924. 286. old.

két irányzat összehangolását kísérelte meg azután Wolff, Vattel és G. F. Martens, hogy csak a legismertebb és legjelentősebb neveket említsük.

A természetjogászok és a pozitivisták vitájára a nemzetközi jog további fejlődése tett pontot. A feudális társadalmi és gazdasági rend helyébe a kapitalizmus lépett, és a tőkés termelési rend elveinek megfelelően alakultak az államok egymásközi kapcsolatai is. A természetjogi felfogás elvesztette hitelét és általánossá vált az a meggyőződés, hogy jognak csak tételes, tehát az államok akaratmegegyezésén alapuló nemzetközi jog tekinthető, következésképpen egyedül ez lehet a tudományos vizsgálódás tárgya. A XIX. század folyamán már ebből a tételből kiindulva foglalták rendszerbe az egyre sokasodó szerződések rendelkezéseit és a mindinkább gazdagodó szokásjogi szabályokat. A nemzetközi joggal foglalkozó művek »a tételes európai nemzetközi jog« címet viselik, kifejezésre juttatva ezzel azt is, hogy a szóbanforgó nemzetközi jog az e korban egyedül szuverénnek és egyenrangúnak tekintett európai államok akaratmegegyezéséből származik.

E szabályok rendszerezése és értelmezése során alakult ki a XX. század fordulójára a nemzetközi jog pozitivista irányzatának egész elméleti fegyvertára azoknak a kérdéseknek a kidolgozásával, amelyek a tételes szabályok belső összefüggéseit és egymáshoz való kapcsolatait világították meg. A konkrét kérdések megoldásainak elméleti általánosítása, magyarázata alakította ki a jogbölcselettől immár végérvényesen elszakadt és önállósult nemzetközi jogtudomány sajátos problematikáját. A polgári államok sorozatos kiépülése, párhuzamosan a non interventio elvének elismerésével és a korlátlan háborúindítás jogával, az állami szuverenitás elvét a nemzetközi jog központi pillérévé tette és ezzel egyidejűleg azt a kötelezettséget rőttá a nemzetközi jogászokra, hogy a szuverenitás elméletének kidolgozásával az államok önállóságának, függetlenségének politikai követelményét — és többé-kevésbé érvényesülő tényét — a jogi kapcsolatok síkján tudományosan megfogalmazzák. Az állami szuverenitás — vagyis az államnak az a nemzetközi jogilag elismert és védett helyzete, hogy saját területén mindenkre kiterjedő hatalmat gyakoroljon más államok és szervezetek befolyásától mentesen, amelyekhez való viszonyát csakis az ő részvételével alkotott nemzetközi jog szabályozza⁷ — határozta meg a nemzetközi jog egész rendszerének felépítését és megszabta a többi kérdés megoldásánál követett szempontokat is.

⁷ A szuverenitás fogalma, meghatározása egyik legvitatottabb kérdése nemcsak a nemzetközi jognak, hanem az egész jogtudománynak is. Aszerint, hogy az általános állam- és jogelmélet, az alkotmányjog vagy a nemzetközi jog szemszögéből vizsgálják, más és más elemek kerülnek előtérbe. A jelenleg a szovjet jogászok körében általánosan elfogadottnak tekinthető definíció szerint a szuverenitás »az adott állam hatalmának minden más állam hatalmától való függetlensége, mely az államnak abban a jogában jut kifejezésre, hogy szabadon, saját belátása szerint döntsön belső és külső ügyeiben, más államok jogainak és a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megsértése nélkül«. Modzsorjan »A szuverenitás fogalma a nemzetközi jogban« c. tanulmányában lényegileg hasonló álláspontot foglalt el, amikor megállapította, hogy az állami szuverenitás az államhatalom legfelső foka az állam határai között és az állam függetlensége más államoktól a nemzetközi életben, de egyidejűleg leszögezte azt is, hogy »a szuverenitást nemcsak állapotnak és nem csupán alanyi jognak kell tekinteni, hanem általánosan elismert jogi elvnek, mely a nemzetközi kapcsolatok sarkköve«. (SzGP, 1955. 1. sz.) Véleményem szerint a szuverenitás meghatározását ebben az utóbbi irányban kell továbbfejleszteni és a szövegben közölt definíció-kísérlet ezt a mozzanatot tartja szem előtt. Ld. ezenkívül lentebb a szovjet álláspont ismertetését.

Az állami szuverenitás tételéből következett az államok egyenlőségének elve és belőle következtek azután a nemzetközi jog forrásaira és a nemzetközi jog alanyaira vonatkozó további alapvető fontosságú elméleti megállapítások is. Ha az államok szuverének, ha tehát az államokat csak az általuk vállalt és részvételükkel létrejött szabályok kötik, akkor a nemzetközi jog forrásaiként — azaz a nemzetközi jog megjelenési alakjaiként — csak az államok akaratmegegyezésének különböző formái jöhetnek számításba. A nemzetközi szerződések ennek az akaratmegegyezésnek kifejezett, írott alakba foglalt esetei, de hallgatólagos akaratmegegyezésnek kell tekinteni a nemzetközi szokásjogot is. Mindebből logikusan következik az is, hogy a nemzetközi jog alanyai csakis államok lehetnek, mert hiszen csupán ők szerezhetnek saját cselekményeik révén jogokat, vállalhatnak kötelezettségeket, csak ők érvényesíthetik jogaikat és biztosíthatják kötelességeik teljesítését. A jogforrásoknak a szerződésre és a szokásra való korlátozása, valamint az állami jogalanyiség kizárólagosságának tétele mellé azután, mintegy a tétéles nemzetközi jog tudományos rendszerének betetőzéseként, a nemzetközi jog és a belső állami jog egymáshoz való viszonyáról szóló és Triepel, illetőleg Anzilotti által kidolgozott ún. dualista elmélet járult, mely a két jogrendszer egymástól való elválasztását és kölcsönös függetlenségét hirdette.

Ezekből az elemekből épült fel a klasszikus kapitalizmus korszakának nemzetközi jogtudománya, mely kétségtelenül a leginkább megfelelő és a gyakorlati igényeket legjobban kielégítő magyarázata volt a korszak nemzetközi jogának. Ezeket a közkeletű szóhasználatnál élve »klasszikus« szabályokat foglalták össze Liszt, Oppenheim és mások nagyhatású és részben még ma is használatos kézikönyvei, és ha egyes kérdésekben nézeteik el is tértek egymástól és ha — főleg a századforduló után — itt-ott már ellentétes nézetek is merültek fel, a fentebb ismertetett elméleti megállapítások az uralkodó irányzatot jelentették, amelynek tételeit egészen az első világháborúig lényegében senki sem rendítette meg.

III. Döntő fordulatot jelentett a szocialista jog és ezzel párhuzamosan a szocialista jogtudomány kialakulása, mely a maga rendszerét a marxizmus—leninizmus alapjain építette fel. A szocialista jogtudomány kutatásainak súlypontját annak felderítésére helyezte, hogy a gazdasági alap, a termelési viszonyok milyen hatással vannak a felépítmény keretében elhelyezkedő jogi nézetek és intézmények kialakulására, milyen mértékben határozzák meg azok tartalmát és hogy a felépítmény jogi elemei milyen visszahatást gyakorolnak saját gazdasági alapjuk továbbfejlesztése irányában. Ennek során a szocialista jogtudomány új, nagy jelentőségű tudományos megállapításokat dolgozott ki, felhasználva és értékesítve az előző korszak tudósai által a jog normatív vizsgálatá útján elért eredményeket is. Mindazokban az államokban, amelyek a szocializmus útjára léptek, a jog tudományos vizsgálata marxista—leninista alapra helyeződött át és a dialektikus és történelmi materializmus által biztosított szilárd elvi—elméleti egységben olyan problémákat oldott meg, amelyekben a polgári jogtudomány képtelen volt általánosan elfogadott, időtálló elméletet kialakítani.

Mindez vonatkozik természetesen a nemzetközi jogra is, meg kell azonban jegyezni, hogy a nemzetközi jog terén a szocialista szemléletnek sokkal nagyobb akadályokkal és nehézségekkel kellett megküzdenie, mint a belső állami jog kérdéseinek feldolgozása során. Ennek magyarázata igen egyszerű. Az Októberi Forradalom révén a munkásosztály magához ragadta a hatalmat

és az államot szocialistává, a szocialista társadalmat építő állammá alakította át és ezzel egyszersmind a belső állami jogra vonatkozó különböző polgári elméletek és nézetek alapjait is szétzúzta. A nemzetközi helyzet azonban úgy alakult, hogy Szovjetország, illetőleg a Szovjetunió hosszú időn át az egyetlen szocialista állam volt a tőkés hatalmak gyűrűjében. Nemzetközi kapcsolatai tőkés államokkal való kapcsolatok voltak, különböző társadalmi és gazdasági rendszer tagjait kötötték össze, s kutatásuk, feldolgozásuk során számolni kellett a kapitalizmus korában kialakult jogszabályok és jogintézmények egész sorával és figyelembe kellett venni a rájuk vonatkozó polgári nézeteket is. E kapcsolatok jogi jellege, osztálytermészete igen bonyolult és nehezen megoldható problémákat vetett fel, amelyeknek a tisztázása azonban előfeltétele volt a részletkérdésekben való állásfoglalásoknak. Ez a körülmény magyarázza meg azt, hogy miért foglalkoztak annyit a szovjet szerzők a két társadalmi és gazdasági rendszer egymáshoz való kapcsolatának általános elméletével a nemzetközi élet gyakorlati problémáihoz közelebb eső kérdések rovására.

A tudományos nehézségeket fokozta az is, hogy kezdetben, az intervenciók háború és a Szovjetország bekerítésére és elszigetelésére irányuló törekvések következtében a szovjet állam nemzetközi kapcsolatai igen szörványosak, ellentmondásosak voltak és ez a tény kihatott a nemzetközi jog egészének megítélésére is. Számos kutató a nemzetközi jogot átmeneti korszakra szóló, átmeneti jellegű szabályösszességgnek tekintette, mint pl. E. A. Korovin, vagy ideiglenes kompromisszumok sorozatának, mint a viszonylag kevésbé ismert Pasukanisz.⁸ Ezt a szemléletet tükrözi Korovinnak »Az átmeneti korszak nemzetközi joga« c. munkája, amely számos, ma már túlhaladott és szerzőjétől is megtagadott tételt tartalmaz, de amely mégis az első nagy kísérlet volt a nemzetközi jognak a marxizmus—leninizmus alapján való felépítésére. Korovin tagadta egyetemes nemzetközi jog létezését,⁹ az állam egységes, nemzetközi jogi személyiségét,¹⁰ a jogalányok körét különböző társadalmi és gazdasági szervezetekre (olajtrösztök) is kiterjesztette és felelős ingadozó álláspontot foglalt el az intervenció kérdésében is. Korovin tévedései arra vezethetők vissza, hogy az állam elhalásának időszakát közvetlen közelségben lévőnek vélte, és a szocialista és a kapitalista államok együttélésének korát rövid átmeneti időszaknak, amelynek során már megindul a szocialista állam elhalása. Miután az állam már nem játssza és nem is játszhatja azt a kiemelkedő szerepet a nemzetközi kapcsolatok terén, mint azelőtt, a nemzetközi jog is elveszti államközi jellegét, és szerkezete, főbb intézményeinek rendszere alapos felülvizsgálatra szorul. Ma már tudjuk, hogy a szocializmus és a kapitalizmus egymás mellett élése viszonylag hosszabb időt, egész történelmi korszakot tesz ki, amelyben a szocialista állam jelentősége nem csökken, sőt bizonyos szempontból még növekszik is, és következőképpen a nemzetközi jog államközi jellege továbbra is megmarad.

A szovjet nemzetközi jogtudomány kezdeti útkereső korszaka után hamarosan meg is találta azokat a kulcsproblémákat, amelyeknek a marxizmus—leninizmus alapján való megoldásával kialakíthatta korunk nemzetközi jogá-

⁸ Calvez, J. Y.: *Droit international et souveraineté en U. R. S. S.* Paris. Colin. 1953. 98—131. old.

⁹ Korovin, J. A.: *Das Völkerrecht der Übergangszeit.* Berlin. Walter Rotschild. 1929. 7—8. old.

¹⁰ Korovin: i. m. 27. old.

nak jelentőségét és szerepét reálisan tükröző és ugyanakkor azt progresszív irányban befolyásoló szocialista elméletet, az új szovjet nemzetközi jogi iskolát. A fiatal Korovin és Pasukanisz fejtegetéseivel ellentétben az állam nemzetközi személyisége, jogalanyiséga, mindenekelőtt pedig az állami szuverenitás problémája került a nemzetközi jog és jogtudomány kérdéseinek középpontjába. Igaz, ennek az irányzatnak egyes elemei már Korovinnál is felvetődnek, amikor megállapítja, hogy »mialatt az európai nemzetközi jog általános fejlődése a szuverenitás fogalmának szűkülése irányában halad... Szovjetország arra hivatott, hogy a „klasszikus” szuverenitás-tan bajnokaként lépjen fel, amíg formális lezártasága jogi páncélul szolgál azon tényezők behatásai ellen, amelyeknek nyomása alatt a kapitalista államok jelenlegi határai eltolódnak és jogi formájuk átalakul...«¹¹, ezt a gondolatot azonban teljes következetességgel és alapossággal kifejtve csak a második világháború alatt és azt követően írt szovjet művekben találjuk. A szovjet jogtudósok — Visinszkij, Krylov, Gyurgyenevszkij, Kozsevnjov — meghatározása szerint a nemzetközi jog »azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek az államok között harcuk és együttműködésük folyamán kialakuló kapcsolatokat rendezik, ezen államok uralkodó osztályainak akaratát fejezik ki és amelyeket az egyedül vagy kollektíven fellépő államok kényszerrel biztosítanak.«¹² Ez a definíció — bár Korovin egyik vitáikéban¹³ bizonyos mértékű felülvizsgálatát és átalakítását javasolta — ma is a szocialista jogászok uralkodó, egyetemesnek tekinthető álláspontját jelenti¹⁴ és megfelelő módon tükrözi az államnak — a szocialista államnak is — a nemzetközi kapcsolatok kiépítése és rendezése tekintetében elfoglalt kiemelkedő szerepét. Ebből kiindulva építik fel a szovjet nemzetközi jogászok az egész jogág tudományos rendszerét is.

E rövid tanulmány keretei között persze szó sem lehet arról, hogy a nemzetközi jog szocialista felfogásának tudományos rendszerét és alapelveit felvázoljuk, csupán néhány jellemző vonás kiemelésére vállalkozhatunk. Az előbb idézett meghatározásból kitűnően és a Kommunista Kiáltvány jól ismert tételével összhangban¹⁵ a nemzetközi jog különböző államok uralkodó osztályainak akaratmegegyezéseként jön létre, tagadja tehát minden olyan jogszabály létezését, mely az államok, illetőleg azok uralkodó osztályai felett állana, mely azok akaratától függetlenül alakulna ki és érvényesülne. A szovjet jogtudósok elutasítanak mindenféle »természetjogias« szemléletet, és miután a jogot általában úgy határozzák meg, mint az uralkodó osztályok érdekeinek megfelelő, az állam által alkotott és szankcionált magatartási szabályok összességét, a nemzetközi jogi normát is az államok által alkotott és szankcionált szabálynak fogják fel, és fordítva: — csak a két vagy több állam által alkotott szabályt nevezik nemzetközi jognak. Ennek megfelelően a nemzetközi szerződést és szokást tekintik a nemzetközi jog technikai értelemben vett forrásainak,¹⁶ és ennek elvi egyöntetűségét csak formailag bontja

¹¹ Korovin: i. m. 42. old.

¹² Korovin, J. A.: A nemzetközi jog jelenkori elméletének néhány alapvető kérdése. SzGP. 1954. 6. sz. 41. old.

¹³ Korovin: i. m. 41—42. old.

¹⁴ Ld. Haraszti György: A szovjet nemzetközi jogi vita eredményei. Cikkgyűjtemény. 1955. 548. old.

¹⁵ »... jogotok csupán osztályotok törvényre emelt akarata...« Marx—Engels: Kommunista Kiáltvány. Bp. Szikra. 1948. 40. old.

¹⁶ »Szűkebb jogi értelemben véve... a nemzetközi jog forrásainak a nemzet-

meg az a körülmény, hogy Krylov szerint az állami jog bármely forrása a nemzetközi jog forrása lehet attól kezdve, hogy nemzetközi kapcsolatokat érint és más államok is elismerik,¹⁷ mivel ez esetben lényegében maga az elismerés, illetőleg az abban kifejezésre jutó sajátos akaratmegegyezés a nemzetközi jog forrása.

Sokkal határozottabb és egységesebb a szovjet jogtudomány álláspontja a nemzetközi jogalanyiság kérdésében, amelynek körét az államokra korlátozza, leszögezve, hogy az állam a nemzetközi jog egyedüli alanya és cáfolva azokat a nyugati polgári elméleteket, amelyek elismerik különböző nemzetközi szervezetek, sőt természetes személyek nemzetközi jogalanyiságát. Az, hogy a szuverenitás kérdésének a szovjet szerzők milyen nagy jelentőséget tulajdonítanak, sokkal ismertebb annál, semhogy ki kellene térnünk reá, irodalma pedig jóval gazdagabb, mintsem hogy egy alkalommal ismertethetnénk. Mindenesetre a szovjet jogtudomány nyomatékkaal hangsúlyozza azt, hogy a szuverenitás az államnak mint a nemzetközi jog alanyának elidegeníthetetlen sajátága és hogy ma az állami szuverenitásban a nemzetek önrendelkezési joga nyer kifejezést,¹⁸ óva int azonban a kettő azonosításától.¹⁹ A szuverenitás fogalmáról folytatott viták során felmerült és egymással bizonyos mértékig szemben álló meghatározások — a szuverenitás állapot-e vagy jog — áthidalása lényegében megtörtént, és bár a vitát lezáró cikkben foglalt definíció még továbbfejleszthető, illetőleg javítható, a kutatások számára biztos kiindulásként szolgál.²⁰

A nemzetközi jog és a belső állami jog viszonyával már jóval kevesebbet foglalkozott a szovjet jogirodalom, kétségtelen azonban, hogy mind a belső jog primátusának nemzetközi jogi nihilizmust árasztó tételét,²¹ mind pedig a nemzetközi jog primátusának az állami szuverenitással összeegyeztethetetlen koncepcióját elveti és lényegében józan dualista álláspontot foglal el. Krylov leszögezi, hogy a nemzetközi jog és az állami jog együtt léteznek anélkül, hogy normáik egységet alkotnának, utal azonban arra, hogy együttműködés van közöttük és hogy az állami jog a nemzetközi jog fejlődésének egyik történelmi eszköze.²²

A szovjet nemzetközi jogászok tehát akkor, amikor rámutatnak a jog és ezen belül a nemzetközi jog osztályjellegére és a két rendszer békés együttélésének biztosításában reá váró szerepre, és amikor tudományos feladatuknak

közi szerződést és a nemzetközi szokást kell tekinteni.« Korovin, J. A.: *Mezsdunarodnoje Pravo*. Moszkva, Goszjurizdat. 1951. 15. old.

»A tételes nemzetközi jog alapvető forrásai az államok közötti szerződések és a nemzetközi szokás.« Kozsevnjikov: *Fejezetek a nemzetközi közjog köréből*. Moszkva. 1947. Kézirat fordítás I. köt. 36. old.

¹⁷ Krylov, Sz. B.: *Les notions principales du droit des gens*. Recueil des Cours. 1947. I. köt. 444. old.

¹⁸ Jevgenyev, V. V.: *Jogalanyiság, szuverenitás és be nem avatkozás a nemzetközi jogba*. SzGP. 1955. 2. sz. 77. old.

¹⁹ Modzsorjan, L. A.: *A szuverenitás fogalma a nemzetközi jogban*. SzGP. 1955. 1. sz. 70. old.

²⁰ Haraszi: i. m. 549. old.

²¹ SzGP. 1952. 7. sz. 70. old.

²² Krylov: i. m. 444. old. Ami pedig a nemzetközi szervezetek határozatai jogforrási jellegének kérdését illeti, ezen a ponton Krylov nézetei között bizonyos következetlenséget lehet kimutatni, mivel a nemzetközi szervezetek jogalanyiságát nem ismeri el, határozataiknak jogforrási jellegét és erejét azonban igen. *Id.* i. m. 443—448. old.

tekintik, hogy küzdjenek a nemzetközi jog szabályainak haladó és demokratikus szellemű érvényesítéséért, ezt nem a fennálló jogszabályok átalakítása és a nemzetközi jog mai szerkezetének megváltoztatása útján akarják megvalósítani, hanem éppen ellenkezőleg, a nemzetközi törvényesség maradéktalan érvényesülését, a jogszabályok megtartásának szükségességét hangsúlyozzák. Ennek során a marxizmus—leninizmus alapjain kifejtett elméleti eredményeik is számos tekintetben megegyeznek azokkal a megállapításokkal, amelyeket a nemzetközi jog hagyományos koncepcióját sorra megtagadó imperializmus előtti korszak tudománya kifejtett. Nemcsak a »klasszikus« szuverenitás-tan — amint azt Korovin mondotta több mint három évtizeddel ezelőtt —, hanem általában a »klasszikusnak« nevezett nemzetközi jog védelmezőiként lépnek fel, a népszerű, vulgáris értelemben vett pozitívizmussal szembeállva a tudományos értelemben használt »pozitív«, tételes, az államok által alkotott, állami akaraton nyugvó nemzetközi jog koncepciójának híveiként, és pedig olyan határozottsággal, hogy ezt már egyes nyugati írók is elismerik.²³

IV. A szovjet jogászokhoz hasonlóan szocialista, velük minden lényeges kérdésben egyező álláspontot foglalnak el a népi demokratikus államok jogtudósai is. Velük szemben azonban a nyugati kapitalista világ tudományos köreiben — noha a polgári beállítottságú jogászok között is sokan vannak, akik a nemzetközi jog átalakítása és megváltoztatása helyett a jog eredeti értelmének megfelelő magyarázatában látják főfeladatukat — számos új, magát modernnek nevező elméleti irányzat lépett fel. A szó tudományos értelmében vett pozitívizmus uralma nyugaton ma korántsem olyan általános, mint amilyen néhány évtizeddel ezelőtt volt, és bizonyos vonatkozásban a természetjog újjászületéséről beszélhetünk. »Azoknak a megrázkódtatásoknak a következtében — mondja Kelsen —, amelyeket a fennálló társadalmi rend a két világháború és az orosz forradalom következtében átél, a nyugati világban egy szellemi mozgalom válik egyre növekvő mértékben észrevehetővé, mely a tudományos-pozitívista és relativista filozófia ellen való legélesebb visszahatásként a metafizikához és a teológiához való visszatérésre és — ezzel a legszorosabb összefüggésben — a természetjogi tanítás megújítására irányul.«²⁴ Az antipozitívista áramlat nem szorítkozott és nem is szorítkozik a nemzetközi jogra, hanem sokkal általánosabb, szélesebb kiterjedésű annál, okai elsősorban társadalmi és politikai természetűek és — úgy vélem — általánosan ismertek, úgy, hogy ez a körülmény felmentést ad a behatóbb elemzés kötelessége alól. A filozófiai és általában a jogi pozitívizmus elleni küzdelem során azonban néhány speciális nemzetközi jogi kérdés is felmerül, amelyek nemcsak a tételes nemzetközi jog rendszerével kapcsolatban kidolgozott egyes elméleti elgondolásokat, hanem ezeken messze túlmenően a nemzetközi jog alapvető intézményeit is támadják azon az alapon, hogy a pozitívizmussal szemben álló különböző jogelméleti irányzatok rendszerébe egyáltalán nem, vagy csak nagy nehézségek árán illeszthetők be. Ez alkalommal csak röviden utalunk azokra az irányzatokra, amelyek ennek az antipozitívista áramlatnak a jellegzetes megnyilvánulásai, mint amilyenek a történeti iskola

²³ Margolis, E.: A belső állami jog és a nemzetközi jog viszonyára vonatkozó szovjet nézetek. *International and Comparative Law Quarterly*. 1955. 1. sz. 128. old.

²⁴ Kelsen, H.: Platon und die Naturrechtslehre. *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*. 1957. VIII. 1. Füzet. 1. old.

kései követői, akik a jogot a nép, a közösség szelleme megnyilvánulásának tekintik és fejlődésének törvényszerűségeit abból próbálják levezetni. Ide tartozik Léon Duguit társadalmi szolidarizmusa, valamint Georges Scelle szociobiologizmusa is, amelyek — bármily furcsán hangzik is ez az első pillanatra — lényegében nem mások, mint a mai kor szemléletének inkább megfelelő kifejezési formái annak a gondolatnak, amelyet azelőtt a »természetjog« kifejezéssel jelöltek. Mindegyik megegyezik abban, hogy szemben a pozitívizmussal, a jogot az emberi társadalom tagjainak és szervezeteinek akaratától független, azok felett álló és tudományos pontossággal, kielégítő módon meg nem határozható erőknél tulajdonítja. Éppen ezért nem fogadható el Smyrniadis felsorolása, aki az előbb említett és általa objektivistának nevezett irányzatokat a pozitívizmus mellé és a természetjoggal állítja szembe.²⁵

A pozitívizmus elméleti alapjainak, az állami akarat szerepének és jelentőségének tagadása és cáfolata útján ma már egyesek a pozitívizmus kifejezést is ki akarják törölni a jog szótárából. Smyrniadis szerint egy adott pillanatban akár egy államon belül, akár egy nemzetközi közösség keretei között hatályos jog pozitív jognak minősül, de hozzáteszi, hogy a pozitív szó értelmét illető félreértés elkerülése végett nem használja ezt a minősítést, hanem a »hatályos jog« kifejezésre szorítkozik.²⁶ Legutóbb Roberto Ago, neves olasz jogász, hosszabb tanulmányban²⁷ fejtette ki, hogy a pozitívizmus kifejezés használata nem egységes és ennek következtében tartalma homályos és ellentmondó. Szerinte a pozitív jog eredetileg a jogalkotó által jogi eljárás során megszövegezett szabályösszességet jelent, míg ma minden hatályos jog megjelölésére szolgál, tekintet nélkül eredetére és megalkotásának módjára. Azt viszont — folytatja — világosan és végérvényesen megállapították, hogy egy hatályos jogrendszer — még ha különböző arányokban is — jogfakasztó tények által lefektetett (laid down) normákból és nem lefektetett, nem tételezett normákból áll. A nehézséget egyes szerzők a pozitívizmus új értelmezésével próbálták áthidalni, ezzel azonban csak a zűrzavart növelték. A jog különböző »pozitív«, »hatályos«, »érvényes« stb. jelzői csupa pleonazmusnak bizonyultak. A döntő tényező az, hogy »vannak normák, amelyeknek semmiféle forrásuk nincs, amelyek egy társadalom tagjainak tudatában nőnek fel anélkül, hogy bármely testület „alkotta vagy megfogalmazta” volna, és amelyeknek természete különböző vonatkozásban csupán ennek a ténynek a megvalósulása után ismerhető fel.«²⁸ Megoldásként azt javasolja, hogy szakítsunk a pozitívizmus régi értelmével és a jog vizsgálatánál a súlypontot a megalkotásról az érvényesülésre kell áthelyezni. A jog és főleg a nemzetközi jog szerinte nagyobb részében spontán eredetű, nem alkotott, tehát nem pozitív, és ennek a ténynek elfogadása, elméleti általánosítása serkentően hatna a tudomány fejlődésére.

²⁵ Smyrniadis Bion: *Positivism et morale internationale en droit des gens*. *Revue Générale de Droit International Public*. 1955. I. 99—120. old.

²⁶ Smyrniadis: i. m. 104. old.

²⁷ Ago elmélete annak ellenére, hogy kevéssé új és eredeti, nagy érdeklődést keltett. Először olaszul jelent meg »Diritto Positivo e Diritto Internazionale« címmel, francia változatát, egy 1955-ben Hágában tartott előadás-sorozat szövegét a *Recueil des Cours* tette közzé, majd német szövegét az *Archiv des Völkerrechts* VI. kötet 3. füzeté közölte 257—307. oldalain. Angolul az *American Journal of International Law* hasábjain olvasható 1957. 4. sz. 691—733. oldalakon.

²⁸ Ago, R.: i. m. 727. old.

Ago akkor, amikor érvényesülésében, hatásában akarja a jogot felismerni, tulajdonképpen a szociológiai irányzatnak és főleg az Amerikai Egyesült Államokban hangadó iskolák nyomdokain halad. Az amerikai jogszociológusok — épp úgy, mint az egzisztencialista jogbölcselek²⁹ — számüzik a jog és a jogtudomány birodalmából a normát, tagadják, hogy a jog elsősorban és mindenekelőtt magatartási szabályok összessége lenne, és ezzel ösztönösen vagy készakarva a jogbizonytalanságot növelik. A nemzetközi jog terén ennek veszélye nyilvánvalóan még sokkal nagyobb, mint az államon belüli jogban.

Ago elmélete — egyik nyugati kritikusat, J. L. Kunzot idézzük — »azt a benyomást kelti, hogy a jogi pozitivizmus ellen irányuló támadás, mely oly divatos a második világháború óta, származzék bár a leplezetlen szociológusok részéről... vagy a természetjog híveinek oldaláról.«³⁰ Kettőjük polémiajából nyilvánvaló, hogy a pozitivizmus támadása nyugaton ma már valósággal divat számba megy és hogy a támadás elsősorban a jogalkotás módozatainak vonalán történik. A nyílt természetjogászokhoz más, »szemérmesebb« iskolák követői csatlakoztak, akiket egyesített a pozitivizmus »önelégtelisége«, az ún. »Quellenpurismus« iránti közös ellenszenv. A tételes nemzetközi jogot így azután vagy a természetjoggal vagy a római joggal, a magánjoggal³¹ vagy általában a belső állami joggal³² akarták felfrissíteni és ezzel egyszersmind a nemzetközi jog határait az előbb említett jogterületek felé elmosva, a pozitivistá irányzat tételeit alapjaiban megengatni.

A probléma megoldásának kulcsa nyilvánvalóan a szokásjog kialakulásának és jellegének helyes értelmezése. Számunkra kétségtelen, hogy szokásjog és azon belül a nemzetközi szokásjog is konkrét magatartási szabályok összessége, amelyek az államok uralkodó osztályainak akaratát fejezik ki — a nemzetközi jog esetében az államok uralkodó osztályainak akaratmegegyezését —, és létrejöttük épp úgy az állami akarat megnyilvánulása, mint a törvények vagy a nemzetközi szerződések. A szokásjog is akarat, leszögezett pozitív jog s a különbség közte és az írott jog között csupán az, hogy az előbbi *nem egyetlen* jogalkotó aktus eredménye, hanem hosszabb folyamaté, melynek elemei azonban megállapíthatók és az állami akaratra vezethetők vissza. A nemzetközi szokásjogot magyarázó és értelmező elméletek között tehát még mindig az tükrözi leghívebben a valóságot, mely azt hallgatólagos egyezménynek tekinti és az ez ellen a felfogás ellen intézett támadások a természetjogászok, illetőleg a szociológiai irányzat követői részéről mind abban a hibában szenvednek, hogy a megalkotás folyamatának egyes elemeit kimagadják annak egészéből és egymástól elszigetelve hol az egyiknek, hol a másiknak tulajdonítanak döntő szerepet és kizárólagos jelentőséget. Ugyanezt a hibát követik el azok, akik a szokásjog leírásánál felhasznált római jogi, belső állami jogi vagy éppenséggel általános jogbölcseleti kifejezéseket — ahogyan a Nemzetközi Bíróság Statútuma mondja — »a jogszabályok megállapításának segédeszközeit« önálló jogforrási kategóriának tekintik és ezáltal nem-

²⁹ Peschka Vilmos: Existencializmus a jogfilozófiában. Jogtudományi Köz-
löny. 1958. 7—8. sz. 313. és köv. old.

³⁰ Kunz, J. L.: Roberto Ago's Theory of a »spontaneous« International Law.
American Journal of International Law. 1958. 1. sz. 87—88. old.

³¹ Lauterpacht, H.: Private Law Sources and Analogies of International Law.
London. Longmans. 1927. XXIV. + 326 old.

³² Verdross, A.: Les principes généraux du droit dans la jurisprudence inter-
nationale. Recueil des Cours. 1935. II. köt. 191. és köv. old.

hogy közelebb kerüljenek a nemzetközi jog igazi jellegének és lényegének felismeréséhez, hanem a használt kifejezésekre felépített magánjogi, római jogi stb. analógiák következtében messze távolodnak tőle.

A nemzetközi jog forrásainak körében még igen sok a tisztázatlan kérdés, amelyeket a szocialista jogtudomány nem tárt fel és nem elemzett eléggé behatóan. A pozitívizmus ellen intézett és oly »divatossá« vált támadások arra intenek, hogy ma a jogforrások problémaköre és ezen belül elsősorban a szokásjog megalkotásának a kérdése és elhatárolása más jogelvektől — magánjogtól, római jogtól —, egyike azon területeknek, ahol a nemzetközi jog államközi jellegét és a nemzetközi törvényességet tudományos köntösben felépítő elméletek leginkább veszélyeztetik.

V. Egyesek szemében talán indokolatlannak tűnt a tanulmány tárgyválasztása és túlságosan elvont elméletieskedést sejtettek a cím mögött. A valóságban azonban az egész kérdés szorosan összefügg a mai nemzetközi jog államközi jellegének helyes felfogásán keresztül az állami szuverenitás védelmével és ezzel együtt a nemzetközi törvényesség megszilárdításával. A jogszabályok ún. spontaneitása, kialakulásuknak az államoktól független, illetőleg felettük álló tényezők hatásaként való felfogása az államok felett álló nemzetközi jog koncepciójához vezet el, amelynek rendszerében az államok nem lehetnek többé szuverének. A jog normatív elemeinek elhanyagolása és a jognak pusztán tényként való felfogása, valamint az, hogy a jogszabályok megalkotását homályban hagyva csupán utólag érvényesülésükből próbáljuk létezésüket megállapítani, viszont a nemzetközi törvényesség bomlasztásának irányában hat, amit a legkevésbé sem tekinthetünk a szocialista nemzetközi jogászok feladatának. A nemzetközi jog forrásai vizsgálatának, a pozitívizmus kérdésének kizárólag azért van elméleti jelentősége, mert az ezekben való állásfoglalásnak *gyakorlati jelentősége is van*, azaz összefügg a nemzetközi jog konkrét gyakorlati kérdéseinek megoldásával.

A szocialista jogtudomány élesen elutasítja a módszerbeli értelemben jelentkező, betűragó pozitívizmust, de ugyanakkor a szocialista nemzetközi jogászok is pozitivisták abban az értelemben, hogy a nemzetközi jogot pozitív — azaz tételes — jognak, a szuverén államok által alkotott jognak tekintik, mely nem spontán módon és nem is az államok felett álló tényezők hatásaként keletkezik, hanem az államok arra illetékes szervei útján kinyilatkoztatott akaratának, illetőleg akaratmegegyezésének eredménye. Ez a magyarázata annak, hogy a századforduló polgári szellemű pozitivisták nemzetközi jogtudományának egyes tételei és a marxista—leninista szemléletű szocialista jogászok megállapításai között igen sok hasonlóságot találunk, és az a kép, amelyet Liszt és Oppenheim a nemzetközi jog rendszeréről és szerkezetéről felvázolt, néhány fontos vonásában megegyezik a nemzetközi jognak a szocialista jogtudomány által kidolgozott rendszerével. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jog szocialista felfogása egyszerű folytatása lenne a századforduló pozitivisták nemzetközi jogtudományának. Néhány kétségtelenül egybehangzó tétel még nem jelent azonosságot, annál kevésbé, mivel a szocialista jogtudomány nem merül ki ezekben a közös elemekben, és tanításainak lényege, legfőbb sajátága a különböző polgári irányzatokkal szemben az állami akarat osztályjellegére, kialakulásának előzményeire, valamint társadalmi visszahatásaira vonatkozik. A szocialista nemzetközi jogtudománynak a fentiekben körvonalazott pozitívizmusa csupán egyik és nem is a legjellemzőbb vonása, míg Oppenheimnek és kortársainak jog-

tudományát pozitívizmusuk teljességgel meghatározza. Nincs és nem is lehet szó a kettő azonosításáról, vagy felcseréléséről.

A tudományos pozitívizmus ma nem is a szocialista nemzetközi jogászok között vált problematikussá, hanem nyugaton, és ez magyarázza meg azt, hogy miért kellett ilyen részletesen foglalkoznunk olyan megállapításokkal, amelyeknek elméleti kiindulópontja és szemlélete egyaránt éles ellentétben áll a szocialista jogfelfogással. A nemzetközi jog azonban szocialista és kapitalista államok joga, része mind a szocialista, mind pedig a kapitalista gazdasági és társadalmi rendszer felépítményének, értelmezésénél és magyarázatánál tehát nem hagyhatjuk figyelmen kívül a rá vonatkozó polgári elméletet még akkor sem, ha ezek nyilvánvalóan téveseknek bizonyulnak.

A fentebb elmondottakkal a kérdés természetesen távolról sincs kimerítve. A jelen tanulmány inkább csak egy gondolatmenet vázlata, melynek részletes kidolgozása még sok munkát igényel. Számcs tétele bizonyára vitatható és — remélem — előbb-utóbb megvitatásra is kerül. Tanulmányomnak éppen az a főcélja, hogy vitát kezdeményezzen ennek az alapvető fontosságú kérdéskörnek, a jogforrások problémájának teljes tisztázására, mert úgy vélem, enélkül a mai nemzetközi jog több fontos elméleti problémája nem oldható meg megnyugtató módon.

Др. Геза Герцег

ВОПРОС ПОЗИТИВИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

(Резюме)

История философии права в течение долгого времени характеризовалась борьбой природно-правового и законодательного или позитивистского направлений, которая была решена победной классом буржуазии таким образом что после прихода к господству он преисполнил законодательное право содержанием, соответствующим своим требованиям, изложенным ранее в природно-правовом понимании и одновременно с этим отверг природное право. Это же касается и истории международного права. После того, как пошатнулось природно-правовое понимание общим стало то убеждение, что правом может считаться только законодательное, а следовательно, основанное на соглашении воли государств международное право. Одновременно с этим в центр системы международного права попал принцип государственного суверенитета.

Решающий поворот означило формирование социалистических правовых наук, которые отвергают природно-правовое мировоззрение и принимают нормы международного права также за созданный государствами и санкционированный ими закон. В научных работах советские юристы выступают не только как защитники классической науки о суверенитете, но и как защитники международного права, вообще называемого классическим. В противоположном этому на Западе господство позитивизма далеко не является таким общим, нежели это было прежде и в определенных отношениях мы можем говорить о возрождении природного права, более того есть люди, которые стремятся уже к полному устранению применения выражения «позитивизм».

Теоретические вопросы позитивизма международного права тесно связаны благодаря правильному изложению межгосударственного характера современного международного права с защитой государственного суверенитета и вместе с этим с укреплением международной законности.

DR. GEYZA HERCZEGH

LA QUESTION DU POSITIVISME DANS LA DOCTRINE D'AUJOURD'HUI
DU DROIT INTERNATIONAL

(Résumé)

L'histoire de la philosophie du droit a été caractérisée longtemps par la lutte des tendances s'appuyant sur le droit de nature, respectivement sur le droit positif (positivisme), lutte, qui fut décidée par la victoire de la bourgeoisie de la façon que celle-ci, à peine parvenue au pouvoir, remplissait le droit positif d'un contenu correspondant à ses exigences, exposées jadis en conformité de sa conception basée sur le droit de nature, tout en abjurant par cela même les principes du droit de nature. Il en est de même pour l'histoire du droit international. La conception du droit de nature une fois ébranlée, la conviction que ce n'est que le droit international positif, reposant sur le consentement des états qui pouvait être regardé comme droit, a prévalu. En même temps, le principe de la souveraineté des états devint le centre du système du droit international.

Le développement de la doctrine juridique socialiste, repoussant l'aspect fondé sur le droit de nature et concevant les normes du droit international également comme des règles créées et sanctionnées par l'état, signifia une tournure décisive. Les jurisconsultes soviétiques se présentent dans leurs oeuvres scientifiques comme les défenseurs non seulement de la doctrine classique de la souveraineté, mais aussi du droit international, appelé classique. Par contre, à l'occident la domination du positivisme est loin d'être si générale comme auparavant et sous certain rapport on peut parler de la renaissance du droit de nature; il y en a même qui aspirent à l'élimination totale de l'usage de l'expression »positivisme«.

Les questions théoriques du positivisme dans le droit international sont étroitement liées, à travers la conception juste du caractère interétatique du droit international d'aujourd'hui, avec la défense de la souveraineté des états et par cela avec la corroboration de la légalité internationale.

Horváth Róbert

egyetemi tanár

**A NEMZETKÖZI STATISZTIKAI EGYÜTTMŰKÖDÉS
KIFEJLŐDÉSE**

I.

A statisztikai tudomány kifejlődésében és a statisztikai tudomány jelenlegi állásában is döntő, mondhatni elhatározó szerepet játszik az összehasonlítás gondolata. Végeredményben a nemzetközi statisztika gondolatának kifejlődése is az összehasonlításon alapszik, ahogy ezt egy alkalommal *Zahn* találoán megjegyezte.¹ Az összehasonlítás gondolatának szerepe megmutatkozik mindazokon a különféle statisztikai jellegű gyakorlati, majd később tudományos irányokon, melyek a statisztikai tudomány kifejlődésére vezettek, párhuzamosan a kapitalizmus kifejlődését jelző korai merkantilizmussal.

Elgondolásunk szerint az összehasonlítás gondolata döntő szerepet játszott a korai merkantilizmus azon gazdasági, közelebbről kereskedelmi érdeklődésében, amely a külkereskedelemmel kapcsolatos kereskedelmi tőke kifejlődését eredményezte és ugyancsak döntő szerepet játszott a polgári állam kifejlődéséhez vezető folyamatban is, akár annak államjogi és államigazgatási, akár annak politikai feltételeiről lett légyen szó.

Fenti tételünk igazolására úgy véljük, elegendő itt a külkereskedelemre alapított velencei városállamban meghonosodott követi jelentésekre, elsősorban az ún. velencei »relazioni«-ra gondolni, avagy a későbbiek során az angol merkantilizmus legnagyobb statisztikai képviselőjének, *Petty*-nek a nagyhatalmak gazdasági erejére vonatkozó összehasonlításaira. De ugyanezt példázzák a német leíró statisztikai iránynak, az ún. államtudományi iránynak legkiválóbb termékei, mint pl. *Achenwall*-nak az európai legfontosabb nagyhatalmak leírására vonatkozó munkássága is. E legjellegzetesebb példákra való hivatkozás is rámutat e fejlődés egyik döntő sajátosságára, nevezetesen arra, hogy bár a kapitalizmusban kialakult azon fejlődés, mely a statisztikai tudomány kifejlődését is eredményezte, osztályérdekeket, a kapitalista osztály kifejlődését szolgálta, illetve annak gazdasági és állami, politikai ideológiájának kifejlődését, ennek hordozói — eleinte — mégis különféle egyének és még hosszú időnek kell eltelti ahhoz, hogy ennek az ideológiának a szolgáltatában különféle specializált statisztikai intézmények jöjjenek létre. A gazdasági osztálycél, melyet a statisztikai tudomány kifejlődése szolgált, elsősorban a tőkés külkereskedelem, majd később a tőkés belső gazdaság, belső piac kialakulásának céljait előmozdító gazdasági bázis megteremtése és a konkrét tényanyag számokban való kifejezése volt, melyen a kapitalista osztály, később pedig a kapitalista állam kereskedelmi politikája felépülhetett. Ez a gazdasági osztálycél — az állam bekapcsolódásán keresztül a kifejlődőben levő

¹ F. *Zahn*: »Statistik« címszó, D. Die Internationale Statistik, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band VII., 4. Aufl., Jena, 1926., 937. oldal.

polgári osztály támogatásába — a korábbi feudális állam kapitalista állammá való átalakulását eredményezte, áthaladva azon a fejlődési fokon, melyet az abszolút fejedelmi hatalom kialakulása jelentett a polgárság támogatásával, majd ennek az abszolút hatalomnak felvilágosodott formában való gyakorlása jóléti jelleggel, míg végül is azt a polgári forradalom meg nem döntötte és teljesen polgári állammá nem alakította. A statisztikai tudomány kifejlődése folyamán nemcsak az átalakuló feudális abszolút állam gazdaságpolitikája, de társadalompolitikája és államigazgatása, vagy ahogy akkor ezt összefoglaló kifejezéssel nevezték »policiája« számára is igyekezett a fentebb említett ténybeli bázist, a számokban kifejezhető adatanyagot megteremteni és az átalakuló feudális állam egyes államigazgatási intézményeiben is feltűnni már az állami statisztikai igazgatás kifejlődésének csírái.

A feltörekvő kapitalista osztály statisztikai eszközökkel elérhető osztálycéljainak megvalósítására szolgáló módszerek, vagyis maga a statisztikai módszer azonban meglehetősen lassan fejlődött ki és kifejlődésében egyelőre az egyének nagyobb szerepet játszottak, mint az említett feudális állami intézmények egyes részlegei. A »súlyok, számok és mértékek nyelvének megteremtése«, — ahogy *Petty* a statisztikai módszert első ízben találóan körülhatárolta² —, meglehetősen nehezen alakult ki és kialakítói elsősorban kereskedők, az élet és járadékbiztosítással foglalkozó üzletemberek, tehát a kapitalista pénzgazdálkodás képviselői, továbbá akár gazdasági érdeklődésű, akár államtudományi érdeklődésű tudósok és egyetemi tanárok, akik elsősorban a magányos tudósok módszerével végeztek el ezt a nagyfontosságú munkát és akik ebben a munkában legfeljebb csak egymásra tudtak támaszkodni.

Az eddigiekben is utaltunk már arra, hogy a kapitalista osztály kifejlődéséhez szükséges osztálycélok és az ezeknek megfelelő, meglehetősen eltérő statisztikai utak és módszerek a merkantilista szakaszban még igen szerteágazók voltak, és hogy ezeknek különféle változatai eleinte inkább eltakarták, semmint felszínre hozták azt a közös tartalmat, amelyet a korábbiakban mint a feltörekvő kapitalizmusnak a kialakulóban levő statisztikai gyakorlaton és a statisztikai tudományon keresztül a szolgálatát jelöltük meg. E tételünk bizonyítása részletesebb kifejtést igényel.

II.

Mint említettük, a velencei »relazioni« célja elsősorban a külkereskedelmi partner gondos megismerése volt és ezeknek az ismereteknek felhasználása szilárd és gyümölcsöző kereskedelmi kapcsolatok céljaira a velencei állam és polgárai tőkefelhalmozásának szolgálatában. A »relazioni« tehát céljukban megfelelnek egy olyan fajta szükséglet kielégítésének, amelyet a mai tőkés államokban vagy szocialista országokban a modern külkereskedelmi útmutató szakkönyvek játszanak.³

A »relazioni« módszere azonban még természetesen jóval primitívebb volt, inkább csak az elérhető összes fontosabb minőségi különbségek értékelésére

² Lásd *W. Petty* posthumus művének előszavában: »Political Arithmetick«, London, 1690., III. o., továbbá *Marx* idevágó kommentárját: *Zur Kritik der politischen Ökonomie*, Berlin, 1951., 49. o. 50/lábjegyzet.

³ Ilyen kézikönyveket ad ki most szocialista külkereskedelmünk számára a Közgazdasági és Jogi Kiadó.

szorítkozott és csak igen ritkán tartalmazott számszerű adatokat. A nehézség ezen az utóbbi téren már csak azért is szinte elháríthatatlan volt, mert Velence külkereskedelmi partnereinek túlnyomó része a levantei vagy a közélkeleti barbár vagy félbarbár, rabszolgatartó vagy feudális jellegű államok közül került ki, amelyek műveltségi foka természetesen az akkori európai államokénál is többnyire alacsonyabb fokon állott. A relazioni-ban mégis bizonyos fejlődés mutatkozott elsősorban annak következtében, hogy egyrészt a kereskedelmi kapcsolatok is folyton bővültek, másrészt hogy az egyes korábbi relazoni-kat a velencei követek mintaként felhasználták jelentéseik elkészítésénél és igyekeztek azokba folyton újabb és újabb elemeket belevinni, hogy egyéni teljesítményeiket a signoria felé kidomborítsák. Erre a körülményre már *John* is rámutatott a statisztikai történetéről szóló kitűnő munkájában, valamint arra is, hogy e követi jelentések összefoglaló értékelésére már *Mocenigo* doge alatt 1420-ban sor került.⁴

E velencei követi jelentésekben a külkereskedelmi jellegű érdeklődés és az idegen államok fontosabb és jellegzetesebb adatainak leírása, vagyis az államtudományi jellegű érdeklődés még éppen azok vázlatos és meglehetősen primitív jellegénél fogva teljesen összeolvadt, illetve nem vált szét. A későbbi fejlődés folyamán azonban a legjellegzetesebbnek gondolatmenetünk szempontjából éppen azt kell tartanunk, hogy ez a szétválás a külkereskedelmi és államtudományi jellegű statisztikai érdeklődés között egyre inkább bekövetkezett.

Kereskedelmi viszonylatban a statisztikai tényanyag kibővítésének és a statisztikai módszer jelentkezésének legkiemelkedőbb állomása a XVII. század végén Angliában kifejlődött és politikai aritmetika néven ismertté vált tudományág lett, melyet *Oncken* helyesen a merkantilizmus statisztikai irányának nevezett el.⁵ Ebben az irányban vált túlnyomóvá ui. először a nem kifejezetten minőségi, hanem elsősorban mennyiségi ismérvekkel megragadható gazdasági és részben társadalmi összefüggések rögzítésére irányuló törekvés, főleg a felvilágosodás matematikai és természettudományi jellegű filozófiai beállítottságának megfelelően. Ez az új törekvés a kapitalista osztály statisztikai célkitűzéseinek eltolódásával volt párhuzamos. Ebben a szakaszban már nem a fejletlenebb és a kapitalista jellegű fejlődésen kívülálló kereskedelmi partnerek megismerésére való törekvés, hanem elsősorban a kereskedelmi háborúk korának megfelelő hatalmi vetélkedések gazdasági bázisának feltárása volt a cél, amelyben a kapitalista fejlődésben vetélytársként résztvevő és nagyobb vagy egyenlő erejű gazdasági partnerekkel állottak az egyes országok szemben. A merkantilista fejlődés súlypontjának eltolódása Spanyolországról Hollandiára, Hollandiáról pedig Franciaországra és Angliára ugyanis azt eredményezte a politikai aritmetikának kifejlődése idején, hogy az angol-holland, angol-spanyol és angol-francia rivalizálás igen erőssé vált.

Ez a fejlődés adja meg a háttérét *Petty* becsléseihez annak eldöntése céljából, hogy Anglia felül tud-e maradni a Franciaországgal vívott kereskedelmi és hatalmi vetélkedésben, vagy *Halley* azon törekvéseihez, hogy a fegyverforgatásra alkalmas férfilakosság kiszámításához is megfelelő módszert dolgozzon ki és ne csupán az életbiztosítási üzletághoz szükséges alapvető

⁴ V. *John*: »Geschichte der Statistik«, I. Teil, Stuttgart, 1884., 36. és köv. o.

⁵ A. *Oncken*: »Geschichte der Nationalökonomie«, I. Theil, Leipzig, 1902., 222. és köv. o.

számításokat. A politikai aritmetika által ez időben Angliában felszínre hozott nagyjelentőségű, de töredékes és csekély körű adatokból is nagy erővel kibontakozó társadalmi valóság feltárása már magával hozta annak felismerését is, hogy itt társadalmi jellegű törvényszerűségekről van szó, melyek megismeréséhez egyedül a statisztikai jellegű politikai aritmetikai tudomány nem elegendő, hanem ahhoz két új fontos, a polgári fejlődés által kifejlesztett tudományágra, a közgazdaságtanra és a népességtudományra is egyaránt szükség van. E felismerést a politikai aritmetikai irány népességtudományi kontribúciói, továbbá közgazdaságtani alapvetése és pénzügyi nézetei egyformán nagy élességgel képviselték.⁶

A második fejlődési vonalat, mely inkább a kifejezetten államtudományi, sőt jogtudományi jellegű, vagyis a polgári állam kifejlődésével kapcsolatos statisztikai irányvonalat képviselte, a velencei követi jelentésekből kifejlődött, illetve azok anyagának kibővítéséből és publikálásából előállott egyéni szerzők által megírt államleíró munkák vitték tovább. Ezek a XVI. században, a nagy földrajzi felfedezések hatásaként jöttek létre kb. abban a formában, mint amelyet közülük *Sansovino* és *Botero* munkái képviseltek —, hogy közülük csak a legismertebbekre hivatkozzunk. Az érdeklődés és a kíváncsiság ilyen jellegű munkák iránt oly nagy mértékben nyilvánult meg, hogy a XVII. század elején a holland *Elzevir*-testvérek a kapitalista manufaktúra-módszer felhasználásával első kísérletet tettek e szükséglet üzleti kiaknázására. Az általuk létrehozott és a világ összes fontosabb államait ismertető könyvsorozat 60 megjelent kötetében, a »Respublica Elseviriana«-ban egy olyan első nemzetközi tudományos anyagot tartalmazó enciklopédiája állott elő az államleírásnak, amelynek megismétlésére csak jóval később tettek kísérletet olyan XIX. századi gyűjtemények, mint a *Justus Perthes* által kiadott Gothai Almanach, avagy az angol kiadású *Statesman's Yearbook*.

Az államigazgatás statisztikai követelményeit azonban nem annyira az *Elzevir*-féle sorozat, mint inkább a német protestáns fejedelmi jóléti állam és főleg annak magasabb hivatalnoki kara ismerte fel és vette át elsőnek, mely utóbbi *Oncken* meglátása szerint a 30 éves háború által fejlődésében megakadályozott polgárság funkcióit nemcsak a közgazdasági, de a statisztikai ideológia vonatkozásában is magáévá tette.⁷

A »Landesfürstliche Wohlstandsstaat« gondolatának és tartalmának kifejtéséhez a Németországban kialakult statisztikai irány elsősorban azzal járult hozzá, hogy nemcsak az állam ún. alaperőit, azaz népességét és gazdasági alapjait, de annak alkotmányát és államigazgatási jogát is kifejtette. Ennek az iránynak művelése a protestáns német egyetemeken összpontosult és fejlődésének korábbi szakasza, a *Conring-Schmeitzel*-féle iskola, még inkább a szavakkal és szuperlatívuszokkal való államleírást, de még mindig annak kifejezetten összehasonlító válfaját képviselte. Ennek az ún. »Staatenzustandskunde«-nak újabb iránya ugyancsak az egyes fontosabb európai államok leírására törekedett, ez utóbbi, *Achenwall-Schlözer*-féle irány azonban

⁶ *Petty* közgazdaságtani nézeteire vonatkozólag lásd azok legújabb értékelését E. *Strauss*: »Sir William Petty, Portrait of a Genius, London, 1954., 173. és köv. o., továbbá *Halley*-nek társadalomtudományi következtetéseire nézve lásd az általa feldolgozott Breslau-i halandósági táblákhoz fűzött pótlólagos megjegyzéseit: »Some Further Considerations on the Breslaw Bills of Mortality«, *Philosophical Transactions of the Royal Society, London, 1693., 654. és köv. o.*

⁷ *Oncken*, id. m., 232. o.

már egyre inkább áttért a számokkal való leírásra is a XVII. század második felében. A népességtudomány szempontjait a protestáns Németországban a legpregnansabban *Süssmilch* képviselte, foglalkozásának megfelelően meglehetősen erős teológiai beállítottsággal, de annak a *Nagy Frigyes* által képviselt népesedéspolitikának is eleget téve, melynek eredményeit a porosz állam népességének megduplázódása jelezte a fridericiánus korszakban.⁸ *Süssmilch* műveinek későbbi kiadásai szállították a kialakuló német statisztikai tudomány számára a korábbi, az angol politikai aritmetikai és a vele egykorú és ekkor kibontakozó francia népességstatisztikai és népességtudományi gyakorlat összefoglalását is. E mű tehát a nemzetközi vonatkozásban elért eredmények elterjedésére nagy hatással volt nemcsak Németországban,⁹ de a német leíró irány fejlődéséhez kapcsolódó egyéb országokban, így többek között hazánkban is.

A számszerűség benyomulása a német leíró irányzatba messzemenő következményekkel járt. A fontosabb európai országok számszerű módon való összehasonlításának megoldása oly nagyszabású munkát igényelt volna az erre törekvő németországi professzoroktól, amely egy ember lehetőségeit és képességeit messze meghaladta és csak egy, az Elzevir-féle megoldáshoz hasonló munkamegosztással lett volna csupán keresztülvihető. A másik még nagyobb nehézség azonban elsősorban abból táplálkozott, hogy számszerű anyag csak a kapitalista fejlődés élén járó, kialakulóban levő leghaladottabb kapitalista államokban állott rendelkezésre és ezekben is csak olyan gyéren, hogy átfogó és teljes összehasonlíthatóságra alkalmas adatokat természetesen még ilyen manufaktúra jellegű munkaszervezéssel sem lehetett volna adni. A német leíró statisztika ilyen irányban való kifejlesztésének legkiválóbb képviselője, *Gatterer*, hiába propagálta tehát az összehasonlító államtudományi statisztika kiterjesztését nemcsak Európára, hanem az egész világra, — magának is be kellett ismernie a fennálló nehézségek következtében, hogy ez a törekvés egyelőre csak egy ideál maradhat, ahogy ezt problematikus jellegű munkájában ki is fejtette.¹⁰

A két nehézség közül tehát — a munkamegosztás és a munkaszervezés tudományos téren való alkalmazásának kérdéséből és az adatok hiányából — az utóbbi volt a nagyobb jelentőségű és a megoldhatatlanabb, melynek hatása egyaránt érezhető volt már az angol politikai aritmetikusok merész számszerű becslésein és a német leíró statisztikai töredékek túlnyomórészt alig összehasonlítható jellegű adatain. Ez utóbbi nehézség volt a megakadályozója annak, hogy a XVIII. század vége felé a nemzetközi statisztika gondolata annak ellenére se legyen képes érvényre jutni, hogy annak jelentőségét *Gatterer* világosan felismerte. Ennek megvalósulásához előbb a statisztikai tudomány fejlődésének egy kerülő útjára volt szükség. Ez a kerülő csak abban a formában valósult meg, hogy a nemzetközi, illetve a világstatisztika vonalán való fejlődéstől előbb visszafelé, a nemzeti statisztika kiépítése felé kellett visszakanyarodni, hogy ez utóbbinak kiépítése után a korlátozottabb körű, de szilárdabb alapokon lehessen ismét a nemzetközi statisztikai integráció gondolatához eljutni.

⁸ Uo., 236. o.

⁹ Ezt a tényt már G. F. *Knapp* is megállapította: »Theorie des Bevölkerungswechsels«, Braunschweig, 1874., 76. és köv. o.

¹⁰ J. E. *Gatterer*: »Ideal einer allgemeinen Weltstatistik«, Göttingen, 1773.

A nemzetközi statisztikai gondolattól elkanyarodó és a nemzeti statisztika kifejlesztésére irányt vevő statisztikai irányvonal hordozója a polgári államokban az állami statisztikai gyakorlat és az ennek nyomán életre hívott állami hivatalos statisztikai szolgálat lett. Ez utóbbinak szervei, mint az állami közigazgatás specializált intézményei tették lehetővé egyben azt is, hogy az egyéni statisztikusok munkáját a manufaktura jellegű, illetve nagyipari módszereknek megfelelő statisztikai módszerek váltsák fel és ezzel lerakták egyben azon lehetőség valóraváltásának alapjait is, hogy az egész világ jobb statisztikai megismerhetőségéhez szükséges átfogó és megbízható statisztikai adatok — egyelőre nemzetenként — rendelkezésre álljanak. A folyamat tartamát és lassú menetét jelzi az a tény is, hogy a társadalmi valóság olyan zseniális kutatója, mint *Marx*, az egyes nemzeti államok statisztikai közül csak az anglaira tudott még támaszkodni »A tőke« I. kötetében az eredeti tőkefelhalmozás vizsgálatánál, miután csak itt állottak rendelkezésére a megfelelő adatok.¹¹

III.

Az abszolút királyi hatalomnak az a belső harca, mely a polgári osztályra, az ún. harmadik rendre támaszkodva kivívta a feudalizmus elleni győzelmet, valamint a nemzeti vetélkedésben a nagyhatalmi állásért és a külső piacok megszerzéséért folyó külső háborúk egyaránt döntő hatással voltak a belső piac kialakítására és a kapitalista jellegű államhatalom intézményeinek kifejlesztésére is. Ezekkel függött össze, hogy az újtípusú, nemzeti jellegű centralizált monarchiákban felmerült az az igény is a XVII. és a XVIII. század folyamán, mely a népességnek most már részletesebb és kimerítőbb felmérésére törekedett és azt a gazdálkodás folyamatával való összefüggésében is igyekezett megragadni.

Ismert tény, hogy ez a szükséglet korábban az antik birodalmakban és a feudalizmus korában is felmerült és általában a katonaköteles népesség felmérése, továbbá az állam fenntartásához szükséges adóztatás problémája vált benne a kiemelkedő szemponttá, — elsősorban talán azért, hogy az olyan tragédiák, mint amelyek közül a legspektakulárisabb a római birodalom bukása volt, meg ne ismétlődhessenek.

Ez a félelem indította XIV. Lajos kiváló államférfiját, *Vauban*-t is arra a gondolatra, midőn királyának túlméretezett háborúi Franciaország összes népességi és anyagi erőit szinte maximális mértékben vették igénybe, hogy az egész francia királyság népességi viszonyainak feltárására irányuló kísérletre bírja az uralkodót az ún. »intendánsok«-féle összeírással.¹² Ez a gondolat messze túlment azokon a korábbi, egyes tartományokat érintő részleges felméréseken, amelyeknek maga *Vauban* is tevékeny részese volt, s amelyek alapján egy általános népszámlálásra irányuló gondolatait kidolgozta és magánkiadású könyv alakjában is papírra vetette.¹³ A *Vauban*-féle első átfogó

¹¹ Vö.: *Marx*: »A tőke«, I. köt., Bp. 1948., 256. o. 45/lábjegyzetével — valamint a szerző: »*Marx* hozzájárulása a statisztikai tudomány alapjainak megteremtéséhez«, A Szegedi Jogi Kar Évkönyve, szerk.: *Schultheisz* Emil, Szeged, 1953., 59. o.

¹² P. E. Vincent: »French Demography in the 18th Century«, *Population Studies*, 1947. N. 1., 44. és köv. o.

¹³ E. Esmonin: »Quelques Données Inédites sur *Vauban* et les Premiers Recensements de la Population«, *Population*, 1954., No. 3., 508. és köv. o.

népszámlálás a XVII. és XVIII. század fordulóján, az ún. intendánsok összeírása, ha nem is érte el végcélját, és eredményei sem váltak hosszú ideig közismertté, mégis elindította azt a nagyszabású fejlődést a polgári állami fejlődést legtisztábban megvalósító Franciaországban, melynek eredményei a XVIII. és XIX. század fordulóján értek be. A XVIII. század folyamán ui. Franciaországban egyre nagyobb és egyre átfogóbb kísérletek történtek az intendánsok részéről az egyes közigazgatási kerületek népességi állapotának teljes felmérésére és ezek a törekvések párosulva a francia politikai aritmetika olyan kiváló képviselőinek munkásságával, mint pl. *Déparcieux*, továbbá a népesség általános elméletére vonatkozó olyan kísérletekkel, mint *Mirabeau* munkássága,¹⁴ specializált állami intézményeket is fejlesztettek ki, amelyeknek a külkereskedelem és a közellátásra vonatkozó fontosabb adatok gyűjtése volt feladata.¹⁵

A nagy francia forradalom győzelme és a nemzetközi reakció erőfeszítései által előállott háborús helyzetben ezeken a korábbi alapokon új és hatalmas erőfeszítések születtek a kialakult francia polgári állam népességi és katonai, valamint gazdasági viszonyainak átfogó felmérésére, melyeknek eredményeit teljes mértékben a napóleoni államépítés tudta azonban csak learatni. Így született meg a XVIII. és XIX. század fordulóján az első modern értelemben vett polgári hivatalos statisztikai szolgálat, az első polgári »statisztikai hivatal«.¹⁶

Hogy ez az első polgári hivatalos statisztikai szolgálat mégsem tudta a XIX. század első évtizedeiben hivatását betölteni, annak okai között elsősorban a hivatal szervezésének, az egyéni tudományos módszerek túltengésének a manufaktúra, vagy a nagyipari jellegű munkamegosztás helyett, valamint a statisztikai tudomány szűkebb értelemben ekkortájt vett kialakulatlan módszertani kérdéseinek volt jelentős szerepe. E nehézségek miatt tulajdonképpen csak a XIX. század 30-as éveiben alakulhatott ki egy, a hivatását betöltő polgári statisztikai hivatal, előbb a belga, majd a francia, illetve angol hivatalos statisztikai szolgálat kereteiben 1827—33 között, mely fejlődésben már *Quetelet* hatása is kiemelkedő jellegű volt.

Mielőtt ez utóbbi tényezők szerepét a nemzetközi statisztikai együttműködés kialakításában felmérni törekednénk, szükséges azonban, hogy röviden annak az összeolvadásnak a kérdésére is rámutassunk, mely a politikai aritmetika és az állami statisztikai hivatalok kialakítására való törekvés között egyrészt, és az ún. leíró statisztikai irány között másrészt bekövetkezett, ahogy ezt legutóbb más helyütt részletesebben kifejtettük.¹⁷ Ez az összeolvadás hozta meg ugyanis annak lehetőségét, hogy egy nemzeti statisztikai számbavételi rendszer kialakítása tartalmi vonalon megtörténhessék és hogy a

¹⁴ Vö. A. *Déparcieux*: »Essai sur les Probabilités de la Durée de la Vie Humaine«, Paris, 1746., továbbá M. d. *Mirabeau* (père): *L'Ami des Hommes ou Traité de la Population*, Paris, 1756—1758. Ezek alapján alakult ki a francia tudományos és hivatalos statisztika fénykora J. J. *Expilly*, *de la Michodière* és *Montyon* munkásságán keresztül a XVIII. sz. második felében.

¹⁵ Itt elsősorban az 1781-ben felállított Bureau de la Balance du Commerce-re gondolunk, mely 1792-től Bureau des Archives du Commerce néven működött. Vö. a szerző: »A francia hivatalos statisztikai szolgálat múltja«, Klny. a Magyar Statisztikai Szemle 1947. 11—12. számából, 4. o.

¹⁶ Uo., 5. o.

¹⁷ Vö. a szerző: »A magyar hivatalos statisztikai szolgálat kialakulásának jelentőségéről«, Statisztikai Szemle, 1958. 3. sz., 162. és köv. o.

statisztikai tudomány, a valószínűségszámítási iskola tudományos tanaival átítatva, sajátos módszerét, a statisztikai módszert is kialakítsa s a nemzeti statisztika tartalmi adatait azok segítségével feldolgozza.

Mint említettük a hivatalos statisztika és a politikai aritmetika gondolata leginkább Franciaországban közeledett egymáshoz a XVIII. század folyamán. Hasonló kezdeményezésekkel lehet azonban találkozni Svédországban is e század közepétáján, majdnem hasonló politikai okok hatására. A svéd nemzeti állam kialakítása, az ezzel kapcsolatos s főleg XII. Károly által kiteljesített nagyhatalmi politika, katasztrófális népességi helyzetbe sodorta Svédországot. Az ezzel összefüggésben felszínre került aggályok vezettek oda, hogy a svéd protestáns államegyház területi szervezetét s hierarchikus tagoltságát felhasználva, a svéd Tudományos Akadémia vette kezébe az állami törvényekkel elrendelt és az előbb említett államegyház közvetítésével felvett, illetve összegyűjtött népességi adatok feldolgozását. A svéd Tudományos Akadémia jelentései tudós főttkára, *Wargentin* hatására, ha töredékesen is, de fokozatosan nemcsak a népmozgalom, de az álló népesség adatainak megragadására is törekedtek.¹⁸

A felvilágosult abszolutizmusnál ez a kérdés már úgy jelentkezett, hogy egyik fő államcéljaként a populacionista politikát tekintette. Ennek megvalósítására a nagyhatalmaknál később általában népszámlálási törekvésekre került sor, így az osztrák birodalomban Mária Terézia és II. József, az orosz birodalomban pedig főleg II. Katalin uralkodása alatt. Az osztrák birodalomban a leíró államtudomány ún. katolikus változata¹⁹ nyert elismerést az egyetemeken, mely nem kedvezett annyira a statisztikai tudomány kifejlődésének, mint a protestáns egyetemeken kialakult irányvonal, sőt volt egy időszak, amikor *Süssmilch* tanait egyenesen betiltották pl. az osztrák birodalomban.

Ennek ellenére a magyar statisztikai tudomány egyik úttörő képviselőjét, *Schwartner Márton*t illeti az érdem, hogy a II. József-féle népszámlálás állandó népességre vonatkozó adatainak felhasználásával, valamint *Süssmilch* tanaira támaszkodva és a göttingai protestáns statisztikai iránynak későbbi változatán csüngve kifejlesztette a nemzeti statisztika tartalmi rendszerét és így azt igen nagy mértékben közelítette a hivatalos statisztikai szolgálat gondolatához. A nemzetközi statisztikai irodalomban joggal tartják tehát *Schwartner*t a leíró statisztikai és a politikai aritmetikai irány világviszonylatban is első egyesítőjének *Gabaglio* nyomán.²⁰

Gondolatmenetünk szempontjából külön kiemelendő azonban az is, hogy *Schwartner* nemcsak az említett két irány egyesítésével, de az egyedi ország elsőízbeni teljes statisztikai leírásának sikeres kísérletével is egyedülálló teljesítményt nyújtott, rámutatva több évtizedre a statisztika valódi munkaterületére és meghaladva ezzel egy újabb fejlődési fokot. Csak így érthető meg az is, hogy *Schwartner* németnyelvű művének első kiadása már magára mesterére, *Schlözer*-re is komoly hatással volt, aki az orosz birodalomban kifejtett államigazgatási tanácsadó tevékenységének tapasztalatait csak akkor kezdte a hivatalos statisztikai szolgálat kiépítésének a szolgálatába állítani, midőn *Schwartner* munkájának hatása alatt az első francia statisztikai szol-

¹⁸ H. Westergaard: »Contributions to the History of Statistics«, London, 1932.

¹⁹ Oncken, id. m., 227. o.

²⁰ A. Gabaglio: »Storia della Statistica«, Milano, 1888., II. köt., 437. o.

gálattal a kapcsolatot felvette és levelezésén keresztül annak tapasztalatait is megismerte, — ahogy erre *John* is utalt.²¹

Ez a fordulat egyben eldöntötte a régi és új német leíró statisztikai irány közötti harcot is a XIX. század első évtizedeiben az új irány, valamint a hivatalos statisztikai szolgálattal való szorosabb együttműködés javára. Ebben az új fejlődésben tehát az utóbbi szempontból is nagyra kell értékelnünk — nemzetközi viszonylatban is — *Schwartner* kezdeményezését, mert ezáltal ő jelölte ki azt az utat, amelyen a polgári statisztikai tudomány kialakulása a későbbiek folyamán bekövetkezett.

Jelentősnek kell azonban tartanunk *Schwartner* munkásságát abból a szempontból is, hogy a polgári nemzeti statisztika tartalmi kereteinek megalakításával és lehetőleg hivatalos adatok tömegére való alapozásával még olyan országokban is lehetővé tette a polgári fejlődésnek megfelelő statisztikai fejlődést, ahol nemzeti hivatalos statisztikai szolgálat a sajátos történelmi fejlődés következtében nem jöhetett létre. A leíró statisztika késői XIX. századi azon iránya ui., amely Magyarországon is nagy szerepet játszott, ily módon haladó jelleget nyert, ahogy ezt a XIX. századi magyar leíró statisztika legjelentősebb késői képviselőjével, *Fényes Elekkel* kapcsolatban nemrégiben igazolni igyekeztünk.²² Ennyiben tehát nem tudnák minden vonatkozásban *Osztroumov*-val egyetérteni, aki a leíró statisztikai irány működését általában retrográdnak tekintette, miután a leíró irányzatnak ezekre a sajátos vonásaira az általa képviselt különben helyes általánosítás nem fordított figyelmet.²³

Ahogy az eddigiekben is utaltunk már rá, a leíró statisztikai irány modernebb válfajának, a politikai aritmetikának és az állami hivatalos statisztikai szolgálat tapasztalatainak összeolvadása még mindig nem tette lehetővé a polgári nemzeti statisztika kiépítésének megoldását mindaddig, míg a polgári hivatalos statisztikának az ehhez szükséges manufaktúra, illetve nagyipari jellegű akcióképes szervezete létre nem jött, — továbbá, míg a statisztikai tudomány sajátos tudományos módszerét a hivatalos statisztikai tevékenységgel karöltve kialakítani nem sikerült. Ez utóbbi két területen fejtette ki tevékenységét *Quetelet*, aki e két döntő területen végzett kontribúciójával olyan erős befolyást gyakorolt a polgári statisztikai tudomány és a polgári hivatalos statisztikai szolgálat kifejlődésére, hogy többnyire méltán nevezik még ma is őt a »polgári statisztikai tudomány atyjának«. *Quetelet* tevékenysége mindkét említett területen annyira szervesen összetartozó és annyira elválaszthatatlan, hogy tulajdonképpen erőszakot követünk el munkássága értékelésénél, midőn ezeket a teljesítményeit pusztán gondolatmenetünk ki-fejtésének megkönnyítése érdekében részletekre bontjuk az alábbiakban.

A statisztikai módszer kifejlesztéséhez *Quetelet*-t kétségkívül egyrészt természettudományos alapműveltsége, valamint a nagy francia valószínűség-számítási iskola tagjaival fennálló személyes kapcsolatai vezették el, vagy legalább is ezek adták hozzá az alapokat. A statisztika tantörténetében ismere-

²¹ *John*, id. m., 108. és köv. o.

²² Vö. a szerző: »*Fényes Elek*, a haladó magyar statisztikus és reformer (1807—1876)«, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. III., Fasc. 5., Szeged, 1957.

²³ Sz. *Osztroumov*: »A nemzetközi statisztika történetének főbb szakaszai«, (tulajdonképpen a statisztika nemzetközi történetének főbb szakaszai), Statisztikai Szemle, 1950. 11. sz., 734. és köv. o.

tes, hogy *Laplace*, *Fourier* és *Poisson* egyformán törekedtek a valószínűség-számítás társadalomtudományi területen való alkalmazására, mégpedig annak mind népességstatisztikai, mind gazdaságstatisztikai, sőt igazságügyi statisztikai alkalmazására is.²⁴ Ezen a téren azonban egyikük sem jutott olyan messze, mint éppen *Quetelet*, akinek a németalföldi, majd belga statisztikai hivatalban kifejtett úttörő munkássága megadta a statisztikai módszer matematikai-technikai alapproblémáinak olyan átfogó ismeretét, melynek birtokában a sajátos statisztikai módszer egész területének átfogására vált képessé. E rendszer kidolgozásában nagy szerepet játszottak azon tudományos tanácsadó testület által gyűjtött tapasztalatok is, mely *Quetelet* körül hivatali viszonylatban alakult ki és melynek működése később legális formát is nyert a belga hivatalos statisztikai szolgálat statisztikai tanácsa formájában.²⁵ Hasonlóan pozitív szerepet játszottak a XIX. sz. harmincas éveiben kialakult különféle nemzeti alapon létesült tudományos statisztikai társaságok, majd később az egyes nemzeti tudományos akadémiák statisztikai szekciói is.

Quetelet a gyakorlatban kialakult rendszert tulajdonképpen csak akkor szintetizálta elméletileg is, midőn mint *Albert* belga királyi herceg korábbi nevelője a statisztikai módszerről szóló átfogó művét »La méthode statistique« címmel 1848-ban Brüsszelben papírra vetette. *Quetelet*nek ezt a szakörökben is kevesebb figyelemre méltatott művét gondolatmenetünk kifejtése szempontjából lényegesen döntőbb jelentőségűnek kell tartanunk, mint 1835-ben először megjelent főművét, a »Szociális fizikát«, melyben először pendítette meg csupán nagyjelentőségű gondolatait. A későbbi mű ui. sokkal rendszeresebb és lezártaabb kifejtését adja az átlagok statisztikai elméletének és egyáltalán a polgári statisztika módszerének, vagyis saját kora szempontjából a »par excellence« statisztikai módszernek. A statisztikai módszer terén ezen régóta érzett hiány pótlásával *Quetelet* megtette szinte az utolsó lépést a polgári statisztikai tudomány kialakítása felé.

A nemzeti statisztika teljes kifejlesztése irányában még hátralévő betetőző lépést a polgári statisztika ugyancsak *Quetelet* és *Albert* herceg közreműködésével tette meg.²⁶

Albert herceget mély műveltsége és a társadalomtudományok, így különösen a statisztikai tudomány iránti érdeklődése képessé tette arra, hogy *Quetelet* tanainak nagy gyakorlati jelentőségét nemcsak állami szempontból, de a polgári államok közötti nemzetközi tapasztalatcsere szempontjából is felismerje. *Quetelet*-nek azt a nagyjelentőségű elgondolását, hogy a különféle polgári államokban kialakult hivatalos statisztikai szolgálatok és a tulajdonképpen már kialakult polgári statisztikai tudomány különböző nemzetekhez tartozó tudományos képviselőinek tapasztalatait össze kellene vetni és nemzetközi statisztikai kongresszuson kellene nemzetközi tapasztalatcsere formájában az egész polgári világ közkincsévé tenni — szintén *Albert* herceg karolta fel. Mint *Viktória* angol királynő férje — »prince consort« —, *Albert* herceg abban a helyzetben volt, hogy az 1851-ben megrendezett londoni világkiállítást erre a célra felhasználhassa és hivatalosan kérje fel a haladottabb pol-

²⁴ Vö. *Knapp*, *John* és *Westergaard* id. munkáival.

²⁵ »The History of Statistics« edited by *J. Koren*, Baltimore, 1918., Belgium.

²⁶ *Albert* herceg befolyását a statisztika fejlődésére legutóbb *W. F. Willcox* méltatta: »Developments of International Statistics c. dolgozatában, Problems in the Collection and Comparability of International Statistics, 1948. Conference of the Milbank Memorial Fund, New York, 1949. 10. és köv. o.

gári államokat arra, hogy az ezt követő első nemzetközi statisztikai kongresszuson magukat hivatalos gyakorlati és tudományos szakemberekből álló delegációkkal képviseltesék.

Nyugodtan lehet állítani, hogy a két-három évenként 1853—1876-ig sorozatosan megrendezett 9 nemzetközi statisztikai kongresszus és egyáltalán a polgári statisztikai tudomány elhatározó szerepet játszott, ebben az ún. »kongresszusi periódusban« a nemzeti statisztikai gyakorlat fejlődésében, olyan szerepet, amelyet tovább a tisztán nemzeti alapokon folyó polgári fejlődés nem lett volna képes már betölteni. A hivatalos statisztika szervezetének, munkamódszereinek kialakítása, valamint a statisztikai módszer átfogó tudományos kidolgozása e kollektív erőfeszítés nélkül aligha következett volna be olyan gyorsasággal, mint ebben a pár évtizedben.

Semmiképpen sem lehet egyetérteni tehát *Newmarch* azon ironikus bírálatával, mely ezeket a nemzetközi statisztikai kongresszusokat csak nemzetközi jellegű »piknikeknek« volt hajlandó minősíteni és mely ennek megfelelően jelentőségüket sem a statisztikai gyakorlat, sem a statisztikai tudomány további fejlődése szempontjából nem értékelte sokra.²⁷

A kongresszusi periódusnak, — ahogy *Westergaard* a XIX. század ötvenes-hetvenes éveit nevezte — gondolatmenetünkéből következően még egy igen nagyszabású eredménye volt a polgári statisztikai tudomány teljes ki-fejlődése szempontjából. A nemzeti statisztikai gondolat kiteljesedésével egy-csapásra megnyílt az út a széles ténybeli bázison történő és most már az egyértelmű statisztikai gyakorlaton és módszeren, továbbá azonos tudományos elveken alapuló nemzetközi összehasonlítások felé, vagyis a polgári nemzetközi statisztika gondolatának újbóli felvetődése felé.

Quetelet sokoldalúságát ismerve szinte nem is lehet természetesen azt feltételezni, hogy *Quetelet* elgondolásai kizárólag csak arra szorítkoztak volna, hogy a kialakuló nemzetközi statisztikai együttműködésből kizárólag a nemzeti fejlődés számára kívánjanak különböző előnyös hatásokat és eredményeket elérni. *Quetelet* határozottan törekedett a szó igazi értelmében vett nemzetközi statisztikai együttműködés kialakítására és így idevágó tevékenységének vizsgálatát átvezet már a dolgozatunk szempontjából legjelentősebbnek tekinthető fejlődéshez, a megvalósult — ha egyelőre csak a polgári fejlődés alapján megvalósult — nemzetközi statisztikai együttműködés korszakához.

IV.

*Quetelet*ben még élénken éltek az előző század, a felvilágosodás századának filozófiai és társadalmi eszméi, sőt lehet mondani illúziói is, köztük elsősorban az emberiség haladásába vetett korlátlan hit, a humanitás nagy eszméje s az az elképzelés, hogy ezek az eszmék képesek a nemzeti és nemzetközi polgári fejlődés adottságait, és az imperializmus előestéjével egyre inkább kibontakozó — de a legtöbbször által ekkor még jelentőségükben meg nem értett — korlátaikat áthágni.

Quetelet — felfogásának megfelelően — úgy képzelte, hogy statisztikai téren a nemzetközi együttműködés egyik legfontosabb feladata az, hogy közös nemzetközi erőfeszítéssel egységes elvek alapján és kidolgozásban létrehozza

²⁷ *Westergaard*, id. m., 183. o.

egyelőre legalábbis a »civilizált államok« egészére kiterjedő nemzetközi statisztikát. *Quetelet* tehát egy olyan, világviszonylatban egységes statisztikai adatgyűjtés létrehozását is célba vette, mely a nemzeti statisztika gondolatánál már eggyel magasabb fejlődési fokot képviselt és melynek létrehozásában az egyes államok hivatalos statisztikai szervei, vagy az ezek által erre a célra igénybevett tudósok a nemzetközi statisztikai szerveiként működtek, illetve szerepeltek volna. A XVIII. század végétől, illetve a XIX. század elejétől mintegy 6—7 évtized alatt megfutott út a statisztikai tudomány és a statisztikai hivatalos szolgálatok fejlődésében lehetővé tette tehát, hogy a statisztikai integráció ezen a nemzetközi fokon is bekövetkezzék. Mint említettük — ez a kezdeményezés *Quetelet* elképzelése szerint egyelőre csak a civilizált országokra terjedt volna ki, vagyis csak Európára — egy »Statistique internationale de l'Europe« formájában, amely monográfikusan dolgozta volna fel az egyes fontosabb európai országok népességi, gazdaságstatisztikai s egyéb szektorait.

Az elsők között elkészült monográfia, a nemzetközi szőlészeti és borászati statisztika éppen hazánkfiának, a kivitelezéssel megbízott *Keleti Károly*-nak érdemeit is öregbítette.²⁸ Az utolsó, 1876-os budapesti nemzetközi statisztikai kongresszus után azonban a nemzetközi statisztikai együttműködés korábbi formáját lehetetlen volt tovább folytatni amiatt, hogy az ekkor már nagy erővel jelentkező német imperializmus felbomlasztotta a nemzetközi statisztikai együttműködés — »quasi« államjogi alapon fennálló — kialakult formáit.

A német—francia háború következtében létrejött német birodalomban 1872-ben ui. birodalmi statisztikai hivatal alakult, amely az egységes német államok statisztikai tevékenységét most már lényegesen szorosabb és szerveesebb egységbe foglalta, mint ahogy azt az 1833—1872 közötti időszakra nézve a német vámunió, a »Zollverein« átfogni képes volt. A német birodalmi statisztikai szolgálat képviselői azonban az új német birodalom szuverénitásával összeegyeztethetetlennek találták azokat a törekvéseket, amelyek a kongresszus korábbi tetszőleges érvényű és inkább csak »ajánlás« jellegű határozatait kötelező erővel kívánták felruházni. Emiatt a kongresszus munkájából magukat kivonták és abban tovább nem kívántak résztvenni. *Keleti* — akinek vállaira a következő nemzetközi statisztikai kongresszus összehívása hárult — e lépés miatt nem volt többé abban a helyzetben, hogy a tervezett következő, X. nemzetközi statisztikai kongresszust össze tudja hívni. A német lépés, amelyet más államok is követtek, nemcsak amiatt volt végzetes, mert több mint tíz évre megszakította a már kialakult nemzetközi együttműködést, hanem azért is, mert annak felvétele is teljesen új formában és új körülmények között következhetett csak be.

Ezt a formát messzemenően determinálta a kapitalista fejlődés új, bonyolultabb szakaszába való belépés, az imperializmus jelentkezése.

A nemzetközi statisztikai gondolat olyan szervezett formában való érvényesülését ui., mint amelyet a kongresszusi »nemzetközi statisztika« kidolgozásával kapcsolatos kötelező erejű határozatok jelentettek volna a kormányok

²⁸ Az elkészült kevés számú kötet között első volt ugyanis *Ch. Keleti*: *Statistique Viticole, I.-ère Partie: La Viticulture de la Hongrie, 1860—1873.*, Bp. 1875. c. kötete. Egy évvel később jelent meg az ugyancsak magyar *Kőrösy József*től egy hasonló jellegű munka a nagyvárosok statisztikájáról.

felé, valamint különösen a nemzetközi statisztikai kongresszusok e határozatok végrehajtásának felülvizsgálására létrehozott állandó bizottságának kialakítása a »Commission permanente« formájában» 1872-ben, nyilvánvalóan nem fért össze az imperializmus előestéjén jelentkező különféle nagyhatalmi rivalizálásokkal, amelyeknek gyökerei az új gazdasági fejlődésben rejtettek.

Engels már egy 1885-ös újságcikkben rámutatott arra, hogy a szabad versenynek az a liberalizmusa, amelyen addig a kapitalizmus fejlődésének mozgató ereje nyugodott, Angliának, mint az ipari forradalomban élenjáró országnak ipari monopóliumán alapult. Tekintve azonban azt, hogy az ipari forradalom feltételei másutt is fennforogtak, ez a monopolhelyzet nem állhatott sokáig fenn s az új ipari nagyhatalmak kialakulása — *Engels* nézetei szerint — magában hordozta már az újabb nagyszabású kapitalista vállalatok és összeütközések csiráit.²⁹ Végeredményben ezeknek az ellentéteknek ideológiai megalapozásaként lehet a polgári közgazdaságtanban jelentkező ún. nemzeti irányzatot is felfogni, amelyet a szerény amerikai megalapozás után éppen *List* emelt a XIX. század uralkodó doktrínájává Németországban és ez a tan jelentős szerepet játszott nemcsak a német Zollverein, de a német egység létrehozásában is.

Még ha el is fogadjuk azt a kritikát, melyet a nemzetközi statisztikai kongresszusok felbomlása után 10 évvel *Neumann-Spallart* professzor azok különféle hibái fölött gyakorolt, — melyek között jelentős helyet foglal el az is, hogy a kongresszus elszigetelt határozatai túl gyorsan kívántak olyan alapvető változásokat a hivatalos statisztika terén létrehozni, melyek nem voltak kellő figyelemmel az egyes országok általános közigazgatási rendszerére, hagyományaira, statisztikai szervezeteire, stb.³⁰ — a döntő jelentőséget a nemzetközi statisztikai kongresszusok felbomlasztásában akkor is inkább a nagyhatalmi ellentétek jelentkezésében és különösen az e téren elhangzott és a nemzetközi statisztikai kongresszusokat felbomlasztó 1879-es *Bismarck* által kimondott vétóban kell — nézetünk szerint — keresni.³¹ Ez a nézetünk annál is inkább figyelemre tarthat számot, mert sem a polgári, sem a szocialista társadalomtudomány mindezideig a nemzetközi statisztikai kongresszusok bukását az imperializmus korai jelentkezésével kapcsolatba nem hozta s így annak jelentőségét sem mérhette fel a történettudomány szempontjából.

Mint említettük, a statisztikai téren megvalósult első intézményes nemzetközi együttműködés meglehetősen nagy kihatású kudarca után olyan utakat és módokat kellett keresni, amelyek a nemzeti szuverénítás és különösen a nagyhatalmi vetélkedés kérdéseit már eleve nem érintették, sőt azokat messzire elkerülték. Tekintettel azonban arra, hogy — *Neumann-Spallart* professzor értékelése szerint is — a kongresszusokban igen sok volt a pozitív vonás, továbbá arra, hogy az ezek által kialakított nemzetközi statisztikai közvélemény is szükségét érezte a nemzetközi együttműködés valamilyen formájának, az elsősorban érintett statisztikai tudományos körök igen nagy

²⁹ F. *Engels*: »Die Lage der arbeitenden Klasse in England«, Stuttgart, 1892, Vorwort 1892., XXI. o.

³⁰ Vö. *Neumann-Spallart* bírálatának összefoglalásával, F. *Zahn*: »50 Années de l'Institut International de Statistique«, Munich, 1934., 4. és köv. o.

³¹ Ezen a véleményen van legújabban W. R. *Leonard*: »An Outlook Report«, Journal of the American Statistical Association, 1958., March, 9. és köv. o.

óvatossággal, de mintegy tíz évvel később mégis csak felvették a kezdeményezést a nemzetközi statisztikai együttműködés új formáinak létrehozása tárgyában.

Az alkalmat ehhez a Londoni Statisztikai Társaság, mint kifejezetten tudományos társaság 1884-ben aktuális 50 éves jubileuma szolgáltatta, melynek létrejöttében annak idején magának *Quetelet*nek is tevékeny része volt és így az bizonyos értelemben *Quetelet* elgondolásainak letéteményeseként is szerepelt a kongresszusok megszűnése óta. E társaság, melyet a Párisi Statisztikai Társaság is támogatott törekvéseiben, jubileumi ülésének harmadik pontjaként a létesítendő új nemzetközi statisztikai társulás feletti vitát tűzte napirendjére, melynek előadójául *Neumann-Spallart* professzort kérte fel. Az általa ajánlott formát, vagyis, hogy az új társulás szabad tudományos társaságként jöjjön létre, 1885-ben az említett jubileumi ülésen egyhangúlag elfogadták. A rögtön utána megtartott alkotmányozó ülés elfogadta az ugyancsak az előadó által ajánlott nevet, s így jött létre 1885-ben mintegy 40 taggal a Nemzetközi Statisztikai Intézet, — az »Institut International de Statistique.«³²

Az új társaság jelentős sikerként könyvelhette el azt is, hogy újonnan megválasztott elnökének, *Rawson W. Rawson*nak sikerült a német birodalmi Statisztikai Hivatal és a porosz Statisztikai Hivatal elnökeit is belépésre bírni, meggyőzve őket a társulásnak teljesen politikamentes jellegéről.³³ Az intézet 1887—1947 között ilymódon 23 ülést tartott 2—3 évenként, melyeken mintegy 150—250 tag vett részt, akiket akadémikus alapon, tudományos érdemeik alapján választottak be a társulásba.

Ezek az ülések a statisztikai elmélet legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései terén tovább folyt az a nagyszabású egységesítő munka, melyet a kongresszusok megkezdtek, valamint az új problémák felvetése és feltárása is, vagyis a statisztikai gyakorlat és statisztikai tudomány területének további kiszélesítése. Megjegyzendő, hogy az Institut ezeken az üléseken továbbra is dolgozott ki ajánlásokat, azaz »voeu«-ket a követendő tudományos és gyakorlati módszerek tekintetében az egyes kormányokkal való közlés céljából, de kifejezetten azzal a korlátozással, hogy az ezek elfogadása feletti döntés kizárólag az érdekelt kormányok szabad mérlegelésétől függ. Az Institut és különösen annak egyre nagyobb számú és az egyes statisztikai szakterületek szerint specializált szakbizottságainak munkássága egészen az I. világháborúig szinte teljes és tökéletes képet nyújt a statisztikai gyakorlat és a statisztikai tudomány akkori fejlődéséről, ezáltal bizonyítékát adva annak a ténynek is, hogy ez a nemzetközi együttműködési forma messzemenően megfelelt nemcsak a polgári statisztikai tudomány további fejlődésének, de az egyes érdekelt nagyhatalmak statisztikai szükségleteinek is.

A polgári statisztikai tudomány eme államtudományi és államigazgatási szolgálati szerepével függhet össze az a tény is, hogy az Intézetnek az I. világháborúig kifejtett munkásságában a matematikai statisztikai iránynak azok a jelentős elméleti kontribúciói, amelyek éppen *Pearson* és *Lexis* hatására igen mély hatást gyakoroltak a polgári statisztikai tudomány későbbi fejlődésére, az Intézet működésének ebben a korszakában viszonylag kevésbé tükröződtek. *Pearson* úgy látszik nem ok nélkül érezte azt, hogy a közgaz-

³² *Zahn*, id. m., 6. és köv. o.

³³ *Uo.*, 11. o.

dászok és — tegyük hozzá, a statisztikusok — többsége *Marshallal* együtt »Matemactical outsider«-nek tartotta őt.³⁴ Az Intézet élénk tevékenységével függ össze az is, hogy az Intézet röviddel az első világháború előtt, 1913-ban állandó szervet hozott létre a hágai ún. »Office Permanent« formájában.

Enek az állandó szervnek főfeladata az adminisztráción kívül elsősorban a nemzetközi kiadványok kiadásának megszervezése és ellátása lett volna, elsősorban a főleg demográfiai vonatkozású nemzetközi évkönyvé, továbbá a nagy városok évkönyvéé, valamint az ún. havi közleményeké.³⁵ Az Institut ezáltal átmentette tehát a nemzetközi statisztikai kongresszusok nemzetközi publikációiból mindazokat, amelyek általánosabb érdeklődésre tarthattak számot és melyek anyagának publikálása semmiféle különösebb érdeket nem sértett. Lehetővé tette ez a forma azt is, hogy a XIX. és a XX. század fordulója körül a különféle polgári államok hivatalos statisztikai szervezeteinek a hiteles nagytömegű tényanyag iránti igényét is egyre fokozódó mértékben lehessen kielégíteni, vagyis, hogy az állami statisztika terén az a kiterjedésben és mélységben egyaránt folyó fejlődés végbemenjen, melyet *Lenin* is megfigyelt s melyre külön is felhívta a társadalomtudomány kutatóinak figyelmét az imperializmus kifejlődésével kapcsolatban.³⁶

Az I. imperialista világháború a nemzetközi statisztikai tudományos együttműködésnek korábbi, ekkor főleg a Nemzetközi Statisztikai Intézet által képviselt fejlődési korszakát igen nagy mértékben megzavarta és átalakította. Nemcsak azáltal, hogy a háború nagyrészt lehetetlenné tette az Intézet munkáját s nem is csak azzal, hogy a háború utáni idők valutáris zűrzavarai folytán annak léte anyagi okokból is veszélyeztetetté vált, hanem elsősorban azáltal, hogy a nemzetközi statisztikai együttműködés új formáit fejlesztette ki, miután létrehozta a *Búza László* professzor által »sui generis« államszövetséggként meghatározott Nemzetek Szövetsége keretében a nemzetközi statisztika hivatalos szerveit is.³⁷

V.

Ez a fejlődés sem minden előzmény nélkül következett be. Előzményei között kell megemlítenünk elsősorban azt, hogy a nemzetközi statisztikai kongresszusok által létrehozott egyes szervek, melyek bizonyos kisebb részterületeken hivatalos nemzetközi statisztikai tevékenységet fejtettek ki, túlélték a kongresszusokat és a Nemzetek Szövetségének megalakulásáig saját területükön folyamatosan hivatalos nemzetközi statisztikai tevékenységet fejtettek ki. Ezek között a szervezetek között kell említenünk elsősorban a Nemzetközi Postai Uniót, mely 1875-től, és a Nemzetközi Táviró Uniót, mely már 1868 óta működött. Tulajdonképpen ide tartozik azonban a Nemzetközi

³⁴ Vö. S. A. Stouffer: »Karl Pearson, An Appretiation of the 100th Anniversary of his Birth«, Journal of the American Statistical Associaton, 1958. March, 24. o.

³⁵ Zahn, id. m., 30. és köv. o. — Az európai országok demográfiai évkönyvének adatait az Állandó Hivatal 1914—18 között össze is állította, vö. H. Campion: »International Statistics«, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, Part II., 1949., 111. o.

³⁶ Vö. *Lenin Művei*, 22. köt., Bp., 1951., »Az imperializmus mint a kapitalizmus legfelső foka«, 211. és köv. o.

³⁷ *Búza L.*: »Nemzetközi jog«, Egyetemi tankönyv, Budapest, 1935.

Népeességtudományi Kongresszus is, amely 1878—1885 között előbb autonóm szervként, majd mint a Nemzetközi Közegészségügyi Kongresszus része fejtette ki működését.

Megjegyzendő az is, hogy a századfordulótól kezdve új intézmények is alakultak, vagy egyes régebbi intézmények is újjáalakultak és az Institut ezekkel is sikeresen működött együtt. Ez utóbbiak között említendő az 1901-ben Bazelben tudományos magántársaságként alapított Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, az 1905-ben Rómában megalakult tudományos jellegű Nemzetközi Mezőgazdasági Statisztikai Intézet, az 1907-ben Párizsban újjáalakult Nemzetközi Közegészségügyi Hivatal és az 1913-ban Brüsszelben alakult Nemzetközi Kereskedelmi Statisztikai Iroda, mely utóbbi azonban már csak 1923-ban tudta működését megkezdeni.²⁸

Ezekkel az intézményekkel azonban az Intézetnek természetesen olyan alapvető jellegű együttműködési problémái nem merültek fel, mint az I. világháború után megalakult Nemzetek Szövetségével kapcsolatban, bár a Nemzetek Szövetségének a statisztikai tevékenységet kifejtő szervei is kifejezetten a tudományos megfigyelés és kutatás, illetve az ezen alapuló tanácsadás céljait szolgálták csupán és technikai segélyszervei is elsősorban ugyanennek a célnak a szolgáltatában állottak. Ez utóbbiak mégis alapvetően érintették az Intézet egész tevékenységét annak következtében, hogy annak szinte teljes munkaterületét átfogták és tevékenységük kifejtéséhez a Nemzetek Szövetségének teljes hivatalos hatósági apparátusa állott rendelkezésükre. E szervek között elsősorban a Titkárság 1919-ben alakult Gazdasági és Pénzügyi Szekciója említendő, melybe később a külön technikai segédszerveként létrehozott Közlekedési és Szállítási Szervezet is beolvadt, valamint a Közegészségügyi Szekció és az ugyancsak nemzetközi hivatalos szervként 1923-ban újjáalakított Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. Itt említendő végül a már említett brüsszeli Kereskedelmi Statisztikai Intézet, továbbá a Nemzetek Szövetségével egyidőben alakult párizsi Nemzetközi Kereskedelmi Kamara s végül az 1925-ben ugyancsak párizsban létesült Szellemi Együttműködés Nemzetközi Intézete.

A Nemzetek Szövetsége az említett szervekre támaszkodva a nemzetközi statisztika legszélesebb területére kiterjedő tevékenységet fejthetett ki, melynek megindulása az Intézet legfőbb irányítását és tekintélyét messzeemenően vitássá tette. A Nemzetközi Statisztikai Intézet emiatt maga tette a kezdeményező lépést, már 1919-ben Londonban, hogy egyrészt a statisztikai terminológiai nemzetközi egységesítése ne szenvedjen kárt, másrészt, hogy a kettős munkát is kiküszöbölje a nemzetközi statisztikai együttműködés területén.

Az Intézet részéről kezdetben kiküldött vegyes bizottságok, melyek az alapvető problémák megoldását »ad hoc« létrejött megegyezésekkel próbálták elérni, nem vezettek eredményre. Így került sor részéről egy olyan tervezet kidolgozására, mely az Intézetnek a Nemzetek Szövetségéhez való viszonyát abban a formában kívánta rendezni, hogy ez utóbbi statisztikai tevékenységét a már fennálló nemzetközi statisztikai szervezetek autonómiájának érintetlenül hagyásával fejtsse ki és ugyanakkor a Nemzetközi Statisztikai Intézetet, mint tudományos tanácsadó testületet vonja be saját statisztikai jellegű tevékenységébe. Ez a terv, bár hivatalosan nem került elfogadásra,

²⁸ Zahn, id. m., 41. és köv. o.

annak az 1922—28 között kialakult együttműködésnek során, melyet a gazdaságstatisztika egységesítésére létrehozott vegyesbizottság munkássága ért el mégis mind a Nemzetek Szövetsége, mind a Nemzetközi Statisztikai Intézet részéről »de facto« alkalmazásra került.

Így került sor végre egy újabb, 1928-as tervezet alapján arra az 1930-ban életbelépett egyezményre, mely a Nemzetek Szövetsége és a Nemzetközi Statisztikai Intézet együttműködését kielégítő módon szabályozta. Ez az egyezmény kifejezetten nemzetközi jellegű volt és ahhoz nemcsak a Nemzetek Szövetségének legtöbb tagállama, de néhány nem-tagállam is — összesen 26 állam csatlakozott. Ezután került sor a Nemzetek Szövetségének kebelében az összevont Közgazdasági, Pénzügyi és Szállítási Osztály mint legfőbb intézményes nemzetközi statisztikai szerv létrehozására, amely csakhamar megkezdte a rendszeres nemzetközi statisztikai kiadványok publikálását, köztük a legfontosabbakét, a Nemzetek Szövetsége évkönyvét és annak havi Bulletinjét, továbbá a különféle nem rendszeres kiadványokét is, melyek között különféle dokumentumok és problémák monografikus feldolgozása játszott a főszerepet.³⁹

A Nemzetek Szövetsége keretében megvalósult nemzetközi hivatalos szervezeten nyugvó polgári nemzetközi statisztika ily módon ismét egyesítette azt a tudományos és adminisztratív vonalat, amelyek egysége *Quetelet* elgondolása szerint egyben záloga volt a polgári statisztikai tudomány további fejlődésének. A helyzet közelebbi vizsgálata azonban azt mutatja, hogy a két vonal egyesítése mégsem teljesen abban a formában következett be, ahogy azt *Quetelet* eredetileg elképzelte, miután a Nemzetközi Statisztikai Intézet kereteiben összpontosuló tudományos fejlődés hatása — a közvetett befolyás folytán — a korábbinál lényegesen kisebb volt a nemzetközi statisztikai adminisztrációra, mint a nemzetközi statisztikai kongresszusok idejében kifejlődésnek indult közvetlen kapcsolatok korszakában. Másrészt a Nemzetek Szövetsége kereteiben kialakult nemzetközi statisztikai apparátus, — amelyet ebben az értelemben a korábbi kongresszusi időszak önállósult állandó bizottságánál lényegesen fejlettebb szervnek kell tekintenünk —, jóval bürokratikusabb és az egyes érintett államok érdekeit is csak jóval távolabbról képviselő nemzetközi statisztikai szervvé vált, melynek tevékenységét elsősorban közvetlenül a Nemzetek Szövetsége által képviselt érdekek és elgondolások szabták meg. Ezek az érdekek a Nemzetek Szövetsége szervezeti felépítésénél fogva elsősorban az Egyesült Nemzetek Szervezetében túlsúlyt játszó nagyhatalmak érdekeivel estek többnyire össze.

Emellett az egyetemesebb érdekeket szolgáló tudományos fejlődés befolyását a Nemzetek Szövetsége központi nemzetközi statisztikai apparátusára az is gyengítette, hogy alig rendeződött el a Nemzetközi Statisztikai Intézettel az együttműködés kérdése, a kapitalizmus eddig ismert legpusztítóbb világválsága, majd ezzel szoros összefüggésben a fasiszmus előretörése Németországban, olyan mozgalmas időszakot alakítottak ki a XX. század 30-as évtizedétől kezdve, mely nem az imperialista államok közötti ellentétek eltorpítása, hanem egyenesen kiélezése irányában haladt. Az előretörő fasiszmus a kifejezetten tudományos statisztikai táborban is a nemzetközi együtt-

³⁹ Uo. — Az 1920-as egyezmény legfontosabb nemzetközi gazdasági statisztikára vonatkozó 2. artikulusának szövegét lásd *Campion*, id. m., 127. és köv. o., Appendix I: »International Convention Relating to Economic Statistics, 1928.«

működés felbomlasztása irányában hatott, különösen a népszerű statisztika terén, az általa propagált faji elv áltudományos ideológiájával. Erre jó példa az 1928-ban alakult Nemzetközi Népeségtudományi Unió tevékenységének hasonló módon való akadályozása a tudományos együttműködés síkján, mint amelyet a bismarcki imperializmus a nemzetközi statisztikai kongresszusok vonatkozásában gyakorolt.

A Nemzetközi Népeségtudományi Unió létrehívásának jogosultságát ezekben az időkben éppen az adta meg, hogy a népszerű statisztikának a gazdaságstatisztikaénál már korábban tökéletesebben kidolgozott rendszere ez időben meglehetősen megmerevedett és kevesebb megértést fordított a fejlődés új problémái felé, mintsem az kívánatos lett volna. Szerepet játszott ebben az is, hogy a Nemzetek Szövetségének hivatalos nemzetközi statisztikai apparátusa elsősorban a gazdaságstatisztikai térre koncentrált monografikus és kutató tevékenységét. A Nemzetközi Népeségtudományi Unió első, 1931-es londoni kongresszusa ily módon hézagot pótolott és valódi nemzetközi népeségtudományi kongresszus jellegével bírt. A második ilyen természetű kongresszus, — melyet 1935-ben Berlinben tartottak, — elsősorban a német hivatalos statisztikusok, de egyes, a statisztikai tudomány körébe tartozó német résztvevők által is élesen exponált fajelméleti állásfoglalásai miatt felbomlott és annak munkáját csak az 1937-es párizsi kongresszus folytathatta a német népeségtatisztika képviselőinek távollétében.⁴⁰

A 30-as évek végén kitört II. imperialista világháború és azt követően az új nemzetközi világszervezet, az Egyesült Nemzetek létrehozása, alapvetően keveset változtatott már azon a helyzeten, melyet nagyban-egészben a Nemzetek Szövetsége hozott létre a polgári államok közötti nemzetközi statisztikai együttműködés kialakult formáit illetően:

A fő változások elsősorban abban jelölhetők meg, hogy a Nemzetek Szövetsége korábbi Közgazdasági, Pénzügyi és Közlekedési Osztálya tevékenységét jelenleg az Egyesült Nemzetek Gazdasági és Szociális Tanácsa vette át és ennek keretében külön nemzetközi statisztikai hivatal is alakult, az Egyesült Nemzetek Statisztikai Hivatala, amely Lake Success-ben, New-Yorkban működik. A Római Nemzetközi Mezőgazdasági Intézetet és a speciális téren működő nemzetközi statisztikai szervezetek többségét is túlnyomórészt az Egyesült Nemzetek különféle szervezetei szívták fel. A centralizáció ilyen kiterjedése mellett is sor került azonban egyes speciális nemzetközi statisztikai tevékenységek kialakítására, mint pl. a Nemzetközi Pénzügyi Alapnál a nemzetközi pénzügyi statisztika művelésére és publikálására. Az újabb átalakulások között jellegzetesnek kell azt is tartani, hogy az Egyesült Nemzetek keretében 1946-tól ideiglenes, 1947-től pedig végleges formában egy statisztikai bizottság — Statistical Commission — is működik 15 állam képviselőiből, amely két évente egy alkalommal ül össze és felülvizsgálja a statisztikai tudomány terén bekövetkezett változásokat. Ennek alapján tesz ajánlásokat az Egyesült Nemzetek és specializált szervei számára arra nézve, hogy milyen irányelveket kövessenek a nemzetközi statisztikai munka kifejtésénél. Ez a bizottság tehát formailag emlékeztet az egy századdal korábban kialakult nemzeti statisztikai hivatalok mellett működő statisztikai tanácsok intézményére, miután annak mintegy nemzetközi megfelelője az Egyesült Nemzetek Szervezete, illetve annak statisztikai hivatala szempontjából.

⁴⁰ A. Landry: »Traité de Démographie«, 2e Éd., Paris, 1949., 20. és köv. o.

Ennyiben tehát működése messze túlmegy a Nemzetek Szövetsége keretében 1930—39 között működött Szakértő Bizottság — Committee of Statistical Experts — működésén.

Az állandó Statisztikai Bizottság kialakulása messzemenő kihatásokkal járt a Nemzetközi Statisztikai Intézet munkáját illetően is, melyek többek között már az 1947-es washingtoni szesszió alkalmával felvetették az alapszabálymódosítás szükségességét is. Az Intézet így kialakult új munkaterülete élesebben vált el az Egyesült Nemzetek statisztikai munkaterületétől is, de egyben jobban is egészíti ki azt. Az Intézet munkássága elsősorban a módszertan területére összpontosul és a statisztikai oktatás kérdéseire, valamint az 1947 óta affiliált tudományos társaságok nemzetközi statisztika terén folyó munkásságának az összefogására. Ezek között a tudományos társaságok között az 1930-ban alakult Ökonometria Társaság és a már említett Nemzetközi Népeségstudományi Unió a legjelentősebbek.⁴¹

Az együttműködés tartalmi kérdései vonatkozásában a legfeltűnőbb jelenség talán az, hogy a II. világháború utáni nemzetközi statisztikai fejlődésben igen jelentős szerepet foglaltak el mind a Nemzetközi Statisztikai Intézet, mind az Egyesült Nemzetek statisztikai szervezetének munkásságában a hivatalos statisztikai tevékenységnek világviszonylatban való kiterjesztése és egységesítése és ezzel párhuzamosan a bizonyos nemzetközi standardoknak megfelelő statisztikai oktatás kérdései. Ezek az erőfeszítések vezettek többek között az 1940-ben alakult Amerikaközi Statisztikai Intézet munkásságának közelebb hozására az Egyesült Nemzetek statisztikai téren folyó munkájához, valamint olyan kezdeményezésekre az Egyesült Nemzetek égisze alatt, mint amilyen az Európai Statisztikusok Konferenciája volt 1953-ban és az Ázsiai Statisztikusok Konferenciája 1957-ben.⁴²

VI.

A polgári nemzetközi statisztikai együttműködés legújabb, II. világháború utáni szakaszát értékelve, a formák intézményes fejlődése az oktatás nemzetközi síkon kialakított új területi gazdagodása és az elméleti, különösen matematikai módszertani téren folyó egységesítő munka a legfeltűnőbb jelenségek.⁴³

Eddigi fejtegetéseink végső konklúziója azonban elsősorban az, hogy a II. világháború utáni időszak legdöntőbb új vonása a nemzetközi statisztikai együttműködés terén nem is annyira ebben, hanem kétségtől a Szovjetunió fokozottabb részvételében és növekvő súlyában jelölhető meg a nemzetközi életben és a szocialista táborban tömörült országok jelentkezésében, nemcsak a nemzetközi életben, de magának az Egyesült Nemzeteknek keretein belül is, ami a nemzetközi statisztikai együttműködés problémáira is elhatározó befolyással van.

A Szovjetunióban kifejlődött szocialista statisztikai tudomány eltérő, marxista tudományos alapjai, határozottan társadalomtudományi jellege, haladó tartama és ennek, valamint a szocialista tervgazdálkodásnak megfelelő új szervezeti elvei és formái napjaink nemzetközi statisztikai együttműködése

⁴¹ Vö. G. Goudswaard: »Spécialisation, Intégration et Statistique Internationale«, Extrait de la Revue de l'Institut International de Statistique, 1951. 2., 6. és köv. o.

⁴² Vö. Leonard, id. m., 10. o.

⁴³ Goudswaard, id. m., uo.

szempontjából két nagyfontosságú új problémát vetettek fel a II. világháború után. Felmerült ui. egyrészt a szocialista tábor statisztikusainak, azaz tudományos és hivatalos statisztikusainak részvétele a polgári statisztika kereteiben kialakult s itt vázolt nemzetközi együttműködésben, — másrésztől felmerültek azonban a szocialista tábor statisztikusainak egymás közötti nemzetközi együttműködésének kérdései is a proletárinternacionalizmus szellemében.

Ami az első kérdést illeti, a szocialista tábor statisztikusainak sikerült megteremtteniök azokat az alapokat a legszélesebb értelemben vett nemzetközi statisztikai együttműködés területén is mindazokban a kérdésekben, melyek az Egyesült Nemzetek keretében tömörült nemzetek közötti békés együttműködést szolgálják.

A második kérdésben, vagyis a szocialista táboron belüli nemzetközi statisztikai együttműködés terén a kialakult gyakorlat elméleti általánosításához a szocialista statisztika a fejlődési idő rövidsége és gyors üteme következtében egyelőre még nem jutott el, egyes elszigeteltbb jellegű feltevésektől eltekintve.⁴⁴ — függetlenül attól, hogy ez a gyakorlat már elegendő alapot nyújthat legalábbis az e téren elvégzendő első átfogási kísérletekhez. Jelen tanulmányunk többek között azt a célt is szolgálja, hogy konkluziójában ezeknek a kérdéseknek a fontosságára és jelentőségére rámutasson. De rá kíván befecskendezni mutatni arra is, hogy e kérdések feltárására a marxizmus klasszikusainak munkásságából kiindulva feltétlenül szükség van⁴⁵ és hogy e kérdések tudományos felvetésével és kidolgozásával — a szerző nézete szerint — a szocialista statisztikai tudomány jelentős segítséget nyújthat a szocialista nemzetközi statisztikai gyakorlat egyes kiemelkedő fontosságú és előtérben álló kérdéseinek a megoldásához is.

Др. Роберт Хорват
Профессор университета

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

(Резюме)

Автор исходит из того, что в развитии статистических наук решающую роль играла идея сравнения, хотя формирование начала статистических наук, различных статистических направлений меркантилизма, скорее скрывало, нежели выносило на поверхность эту существенную черту статистических наук. Идея сравнения еще во всяком случае подавляющей была в донесениях венецианских послов, в литературе описательной науки о государстве и в особенности в её университетской статистической разновидности, а также и в английской политической арифметике.

Отсутствие данных, вернее отсутствие организации, могущей обеспечить данные большой массы методами обобщения и разделения труда, привели сторонников поздней университетской статистики к требованиям статистической обработке данных страны, в этом направлении действовали, в свою очередь, также и экономические потребности капиталистического развития. Только с формированием национальных

⁴⁴ Vö. G. Nultsch: »Für ein engeres Zusammenarbeiten der Statistiker des demokratischen Lagers«, Statistische Praxis, 1956., Heft 10., 145. és köv. o., — továbbá a polgári statisztikával való együttműködés új felfogására vonatkozólag lásd Mód Aladárné: »A nyugateurópai országok statisztikai munkájának néhány kérdése«, Statisztikai Szemle, 1955. 12. sz., 1082. és köv. o.

⁴⁵ Vö. a szerző id. dolgozatával: »Marx hozzájárulása stb.«, és az ott idézett szocialista irodalommal.

статистических управлений и с развитием соответствующих им единых, носящих исследовательский характер куржуанских статистических наук, могла вновь возникнуть идея международного статистического сотрудничества. Научный труд подробно анализирует в связи с развитием, имевшим место в последнее время, роль Швартнера и Кветеля а затем после краха международных статистических конгрессов, анализирует наступившее положение и в его рамках роль Международного статистического института, Лиги наций и Организации Объединенных Наций. В заключение автор выдвигает вопрос необходимости более тесного международного сотрудничества между статистика и статистическими организациями стран социалистического лагеря.

DR. ROBERT HORVÁTH
Professeur d'université

LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE LA COOPÉRATION STATISTIQUE INTERNATIONALE

(Résumé)

C'est l'idée de comparer qui sert comme point de départ de l'auteur, quoique les débuts de la science statistique aient plutôt caché que dévoilé ce trait caractéristique intégral. L'idée de comparer était encore prépondérante dans les «Relazioni» de Venise, dans la statistique descriptive de «Staatenkunde» et spécialement dans celle de son branche universitaire, — mais aussi dans la statistique du «political arithmetic» anglais.

Le manque des données intégrales et d'une organisation basée sur la division et intégration du travail a forcé les représentants de la statistique universitaire descriptive de rassembler les données complètes d'un seul pays, dont la nécessité s'imposa aussi sous la pression du développement capitaliste. C'est après ce détour, — et après la formation des bureaux de statistique nationaux et parallèlement après la formation d'une science statistique bourgeoise unique, que l'idée de coopération internationale statistique s'est renouvelée. L'ouvrage de l'auteur tâche de développer les rôles de Schwartner et de Quetelet dans cette métamorphose et la situation qui résulta après l'échec des Congrès Internationaux de Statistique, y compris les fonctionnements de l'Institut International de Statistique, de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies. En conclusion, l'auteur souligne la nécessité d'une coopération internationale plus étroite sur le terrain de statistique socialiste, c'est-à-dire parmi les statisticiens et les organisations de statistique du camp socialiste.

Kovács István
egyetemi tanár

**A MAGYAR KÖZJOGI POZITIVIZMUS
ÉS BUZA LÁSZLÓ ELSŐ MONOGRAFIÁI**



1.

A felszabadulás előtti magyar közjogtudomány általános jellemzésére ma is helytálló az a korábbi megállapítás, hogy lényegét tekintve egészen a felszabadulásig feudális tudomány maradt, mely a feudális állam- és jogszemléletet fejezte ki.¹ A burzsoa jogtudományok kialakulása nemcsak a közjog, hanem a jogtudományok más ágaiban is, csak lassan haladt előre és más területeken is jelentősen hozzájárult egyes feudális intézmények konzerválásához, még akkor is, ha némely tételes jogtudományi ágazat a közjogtudományhoz viszonyítva több olyan jogtudóst vallhat magáénak, aki következetesebb harcot folytatott a feudális jogszemlélet ellen, a haladóbb burzsoa irányzatok, esetleg jogintézmények érvényrejuttatásáért. A közjogtudománynak ez a viszonylagos elmaradása szorosan összefüggött az államhatalmat kézbe tartó nagybirtokos, nagytőkés osztályok érdekeivel. Hazánkban is, mint Délkelet-Európa többi államaiban, olyan időszakra esett a burzsoa állam és jog intézményeinek kialakulása, amikor a munkásosztállyal és jelentkező mozgalmával szembenálló tőkés osztály, különösen a nagyburzsoázia, már felismerte, hogy számára előnyös, ha éppen az államhatalom gyakorlása, az államszervezet felépítése területén a régi világ, a feudális múlt egyes maradványaira támaszkodhat.² A közjog tudománya, melynek tárgya éppen a politikai hatalmat biztosító intézmények területére esik, szükségszerűen szorosabb kapcsolatban volt ezekkel a feudális-nagytőkés osztályérdekekkel. Így egészen érthető, hogy az uralkodó osztályok e területen kettőzött éberséggel akadályozták meg minden, még csak viszonylagosan is haladó olyan nézet érvényrejuttatását, mely akárcsak a burzsoa értelemben vett demokrácia kiszélesítésével is veszélyeztethette az uralkodó osztályok szűk csoportja hatalmának kizárólagosságát.

Az 1848/49-es forradalom veresége következtében félbeszakadó, a polgári igényeket kielégítő törvényhozási folyamat, majd formálisan az 1848. évi törvények helyreállítását hirdető kiegyezés önmagában még nem magyarázza meg azt a kiegyezést követő fejlődést, mely nemcsak az új jog által nem szabályozott területeket, a forradalom törvényhozásának hézagait töltötte meg a feudális múlt intézményeivel, hanem a 48-as forradalmi törvények magyarázatát, gyakorlati alkalmazását is e feudális intézmények felé hajlította, éppen a 48-as törvényhozás által viszonylag részletesebben szabályozott jogág, a közjog (alkotmányjog) területén. Az ideológiai felépítményen belül a közjog tudományára várt az a feladat, hogy létrehozza ezt az enyhén szólva

¹ Vö. Magyar Alkotmányjog. 1951. 45. l.

² Vö. Lenin: A szociáldemokrácia két taktikája. 1905. Lenin Művei, Bp. 1954. 9. köt. 35. l.

természetellenes házasságot a burzsoa fejlődés korabeli igényeit fővonásokban kielégítő 48-as törvényhozás intézményei és a jóval elmaradottabb hazai feudális közjogi intézmények között. A Habsburg uralkodóházat hátuk mögött érző nagybirtokos osztálynak és a közoktatást és a kultúrpolitikát — ezzel együtt az egyetemeket is — kézbentartó, a feudális érdekeket legagresszívebben védelmező klérusnak minden eszköze megvolt ahhoz, hogy az alig kialakuló magyar közjogtudományt ennek a feladatnak az ellátására szorítsa.

A feudális intézmények elemzéséhez a kialakuló közjogtudomány kevés indítékot kapott a nyugati irodalomban. Annál inkább felhasználhatta azt a kiegyezés után adódó helyzetet, ami lehetővé tette, hogy a Habsburg elnyomás intézményeivel szemben a 48 előtti feudális intézmények nemzeti jellegét hangsúlyozhassa. Így jönnek létre azok az első közjogi művek, amelyeknek jogi jellege a tételes jogszabályok összegyűjtésében, 48-as és régi intézmények összefűzésében merül ki, egyebekben pedig úgyszólván elválaszthatatlanul keverik a történeti anyagot a hatályos joggal és mindehhez elméletként az egyes feudális intézmények nemzeti jellegének indokolását adják. Így vált uralkodóvá az a magyar közjogtudományi irányzat, amelyet összes jellegzetességei a történeti-jogi iskolához kapcsolnak.³ A történeti-jogi iskola végeredményben egészen a felszabadulásig megtartotta uralkodó helyzetét a magyar közjogtudományban. Ezt a kiegyezést követően elsősorban az általa vitt álnemzeti jelszavak, majd az imperializmus kialakulását követően az a jellegzetessége tette lehetővé, hogy a közjogban minden más jelentkező irányzatnál jobban elégitette ki az uralkodó osztályoknak azt az igényét, hogy fenntartsák a jogbizonytalanságot éppen a legjelentősebb államjogi intézmények (az állampolgári jogok, választójog, kormányzati viszonyok) területén. A közjogtudomány ez irányzatának megszilárdulásában jelentős szerepe volt Concha Győzőnek, aki kétségtávol a klérus érdekeinek hű képviselőjeként lépett fel a jogtudományon belül minden olyan törekvéssel szemben, mely ez irányzattal szembeszegült.⁴

³ A történeti-jogi iskola kialakulását és legáltalánosabb jellegzetességeit helyesen jellemzi Kulcsár Kálmán: A marxizmus és a történeti jogi iskola c. tanulmányában. (Jogtudományi Közlöny, 1952. évf. 2. szám.) Magyarországi állam- és jogelméleti vonatkozásait részletesen tárgyalja Szabó Imre: A burzsoa állam- és jogbölcsélet c. munkájában. (Bp. 1955.) A tételes jogtudományokban való jelentkezése azonban a maga egészében vagy akárcsak fővonásaiban is egyik tételes jogtudományi ág tekintetében sem nyert feldolgozást. Egyes részletkérdésekre azonban többször történik utalás a tételes jogtudományokat illetően is. Így különösen a magánjog területén, mint pl. Kulcsár már idézett munkájának utolsó része, vagy Szabó Imre: Nemzeti jog- és szocialista jogfejlődés c. tanulmányának első része. (Jogtudományi Közlöny, 1957. évf. 1.—3. szám.) A közjog területén viszont az államjogi tankönyv már idézett megállapításán kívül alig találkozunk értékeléssel. Jelen tanulmánynak nem lehet feladata az egész történeti-jogi irány értékelése a felszabadulás előtti közjogtudományt illetően, csak olyan vonatkozásokban érintjük, amelyek a közjogi dogmatizmusnak a magyar közjogtudományban elfoglalt helyzete vázolásához elengedhetetlenül szükséges. A történeti-jogi irányzatot egyébként az adott időszakban Virozsil Anial 1850—54-ben megjelent munkája, a »Jus publicum Regni Hungariae« hatása alatt (mely csak az 1848 előtti közjogot tárgyalja), Récsy Enil (1861), Boncz (1877), Korbuly Imre (1871) és Kiss István (1886) közjogi tankönyvei képviselik. Közülük Korbuly és Kiss könyve több kiadásban is megjelent.

⁴ Messze vezetne a klérus és Concha kapcsolatainak elemzése. Itt talán elég, ha megjegyezzük, hogy Concha Győző úgyszólván tudományos működésének kezdetétől fogva szoros kapcsolatba került a Szent István Társulattal, a klérus társadalomtudományi és propagandaszervezetével. Igen jelentős szerephez jut annak tudománycs és irodalmi osztályában. 1915-ben tagja lesz annak a nyolc tagú elő-

A közjogtudomány történeti-jogi irányzatára egészében állnak Szász Gusztávnak azok a megállapításai, amelyeket legújabb irodalmunk is előszeretettel idéz az egész felszabadulás előtti magyar közjogtudomány jellegének és tudományos értékének illusztrálására. »Aki a mi közjogi tankönyveinket felüti, annak nyomban két vonása ötlük szemébe ez irodalomnak: az egyik a sok merő tételeesség, a másik a hazafias szavalás. Pedig a jogi tárgyalás mindkettőt kizárja. Ami először a tételeességet illeti: a közjog tudományos feldolgozása nem állhat abban, hogy újabb alkotmányjogi és közigazgatási törvényeinket lapokon és íveken keresztül szó szerint lenyomjuk, vagy saját szavainkkal körül írjuk... De nem mondható (t. i. a közjog tudományának) az a bármily tisztes érzületből fakadó hazafias frazeológia sem, amellyel alkotmányjogi tudományos könyveink a szenvtelen, éles, analízáló, dogmatikai tárgyalás hiányát pótolni iparkodnak...

Hogy a száz példa közül csak egyet mondjak: amit a közjogi és alkotmánytörténeti könyveink a szent korona tanáról mondanak, az kétségtelenül becsületesen és hazafiasan van érezve, de jogi fogalom tudományos elemzéséül el nem fogadható. A magyar közjog népies hagyománya a szent korona meghatározó képletében foglalja össze a magyar államhatalom gondolatát. Am a tudomány szimbólumokkal és metaforákkal be nem érheti, hanem szárazon, de élesen ki kell fejtenie, hogy a köztudatban élő jogi szimbólum megett rejlő jogi tételek tartalma miben áll.« Ezután éles gúnnyal mutatja ki, hogy a közjogi művekben a szent korona hol mint misztérium, hol mint terület, hol mint a hatalom alanya stb. jelenik meg.⁵

Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy bár ez a megállapítás teljességgel alkalmazható a közjogtudomány uralkodó irányzatára, egyben figyelmen kívül hagyja annak az irányzatnak művekben is jelentkező eredményeit, mely hol élesebben, hol óvatosabban, de hosszú időn keresztül szemben állt a történeti-jogi iskolával.

2.

Hiba lenne azt állítani, hogy a kiegyezés után a magyar közjogtudományban nem kaptak hangot olyan törekvések, melyek a 48-as alkotmány haladó, burzsoa igényű továbbfejlesztését igényelték. Egyenesen szomjúság mutatkozott a nyugati burzsoa alkotmányok, közjogi intézmények megismerése iránt. Jellemző például, hogy ekkor adják ki Magyarországon először és utoljára burzsoa alkotmányok gyűjteményét.⁶ A gyűjtemény magában fog-

készítő bizottságnak, mely a tudományos és irodalmi osztályból megalakítja a »Szent István Akadémiá«-t, most már közvetlenül azzal az igénnyel, hogy ez a szervezet közvetlenül képviselje a katolikus klérus érdekeit a különböző tudományágak irányában. A Szent István Akadémián belül Concha a jogtudományokat is magába záró II. osztály tiszteleti tagja, majd elnöke, később az egész Akadémia másodelnöke. (Vö. Szent István Akadémia Értesítője, 1916-tól.) A klérushoz való szoros kapcsolatának megítélésén nem változtathat az sem, ha a századforduló divatos radikális irányzatai közepette egyes kijelentései miatt látszólag szembekerül a katolikus egyház hivatalos álláspontjával, és arra kényszerült, hogy mintegy hitvallásszerűen nyilvánosan is bebizonyítsa az egyház tanításaihoz való feltétlen hűségét. (Vö. Szabó Imre: A burzsoa állam- és jogbolcselet Magyarországon, 313. l.).

⁵ Szász Schwarz Gusztáv: Parerga. Bp. 1912. 447—48, 449—50. l.

⁶ Jánossy Ferenc: Alkotmányok gyűjteménye. I. köt. 1867. II. köt.

lalta a korabeli jelentősebb burzsoa alkotmányokat pozitivistá jellegű ismeretetés, vagy szövegközlés formájában. (Irányát jelzi, hogy igen részletesen közli a különböző francia alkotmányokat, de elhagyja a feudális maradványokkal erőteljesebben terhelt államok alkotmányait.) Itt kell megemlítenünk Schvarz Gyulát, aki ugyan történészként kap katedrát, de különösen munkássága kezdetén államjogi kérdésekkel is foglalkozik. Publicisztikai cikkekben a fejlettebb nyugati intézményeket népszerűsíti, és elítélőleg nyilatkozik nem egy feudális intézményről. A nyugati intézmények iránti érdeklődés oly nagy, hogy a polgári fejlődés ellenzői is kénytelenek az összehasonlító alkotmányjog területére lépni. Ekkor jelenik meg Concha tollából két kötetben az »Újkori Alkotmányok«,⁷ bevallottan azzal a cézzel, hogy a nyugati alkotmányok ismertetésével is a feudális maradványokkal terhelt alkotmány egyedül célszerű voltát igazolja. Reakciós, konzervatív szemléletét a kornak nemzeti frazeológiájába öltöztetve már a könyv előszavában kifejezésre juttatja. Elítélően szól azokról, akik politikai intézményeink állapotát a külföldével vetik össze, »mintha a külföld velünk különösen és állandóan törődne, vagy mintha a külföldnek számadasköteles jobbágysága lennének.«⁸ Bevallottan úgy vezeti a nyugati (belga, angol, amerikai) alkotmányok bemutatását, hogy az »olvasót mintegy önkéntelenül hazai alkotmányunk parallel észbentartására« bírhatta.⁹ Ezek után már csak természetes, hogy az egyes alkotmányok bemutatásánál is azt igyekszik dokumentálni, hogy a valóban hatályosuló alkotmányjogi tételek mindenütt hosszú történeti folyamat spontán eredményei, és azok tudatos megváltoztatása, felforgatása vagy nem vezet eredményre, vagy zavarja a fejlődést. Érvelése első látszatra szinte ma is tudományosnak ható mezbe öltöztetve jelenik meg, különösen ha elfelejtjük, hogy a magyar alkotmány akkor létező feudális intézményeinek konzerválását célozta. »Az alkotmányokat a mai elfogulatlanabb felfogás a népek objektív életviszonyainak visszfényeként tekinti, amely viszonyokat a legkitűnőbb államférfi is késznek találja, nem teremti, a legmélyebb gondolkodó is csak megértheti, magyarázhatja.«¹⁰ Ezek után nem kell csodálkoznunk azon sem, hogy feltárja a burzsoa alkotmányoknak jónéhány belső ellentmondását is. Bíráló megjegyzései szintén a feudális érdekek oldaláról jelentkeznek. Ilyen viszonyok közepette szükségszerűen a viszonylag haladóbb célkitűzések oldalán találta magát Nagy Ernő,¹¹ aki Laband magyarországi tanítványaként 1887-ben kiadott közjogi tankönyvében anélkül, hogy bármilyen közjogi reformért síkra szállana, vagy támadná a meglévő intézményeket, egyszerűen csak azzal az igényel lép fel, hogy a magyar közjogot megtisztítsa a jogtudománytól idegen elemektől, nevezetesen a sok történelmi és jogtörténelmi sallangtól és pusztán »a ma hatályos jogot, jogi szakmaként tárgyalja«. Nagy Ernő ebben a munkájában tudatosan a dogmatikai módszer alkalmazójának vallja magát. A dogmatizmus a pozitivizmus egyik ágát képviseli a jogtudományban. Ismeretes, hogy a jogtudományban csak a pozitivizmus analitikai ága, a jogi dogmatizmus jelent meg nálunk. »Nem állok egyedül azzal a nézettel

⁷ I. köt. Bp. 1884. II. köt. 1888.

⁸ I. m. VIII. l.

⁹ I. m. IX. l.

¹⁰ I. köt. 16. l.

¹¹ Nagy Ernő egész munkásságát részletesen ismerteti Csekey István: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya c. tanulmánya. Bp. 1926. Magyar Jogászegyleti Értekezések, 89. füzet.

-- mondja Nagy Ernő — miszerint az államjogi tárgyalásnál az ú. n. történeti módszer kizárólagos alkalmazása nem megfelelő már. Az élet, valamint a közjogi tudomány egyaránt sürgetik a dogmatikai elemzést.¹² Ezt a szöveget később a támadások hatása alatt minden utalás nélkül kiigazítja és a IV. kiadásban már csupán »a behatóbb jogi (dogmatikai) elemzésre« utal. Elismeri a történeti elemek értékét is a magyar államjogban, ezeket azonban a magyar alkotmány és jogtörténetbe utalja és a történetből »annyit, de csak annyit« kíván átvenni, »amennyi a mai jog megértéséhez szükséges«, mivel egy, »az államjogot mai érvényében tárgyaló művet a szabály tartalma inkább érdekel, mint egy tőle távoleső történeti adat«. A könyv iránt a közjogi irodalomban szokatlanul nagy érdeklődés nyilvánult meg. Több irányú kedvező méltatást kapott mind a napi sajtóban,¹³ mind a jogi szakajtóban.¹⁴ Különösen jelentős ebben a vonatkozásban Schvarz Gyula megemlézése, aki Csekey szerint egyenesen meghatározó jelentőségű befolyással volt Nagy Ernőre. Schvarz Gyula egyébként annyira jelentősnek ítélte Nagy Ernő közjogát, hogy 1887. február 10-i képviselőházi beszédében egyenesen a jövőendő magyar jogírási alapjaként említette. A Nagy Ernő és a Schvarz Gyula közötti kapcsolat szinte szükségszerű, ugyanakkor azonban bizonyos fokig meg is magyarázza Concha nem sokkal a könyv II. kiadása utáni bírálatának élességét. Csekey közli Conchának egy 1926-ban, tehát Nagy Ernő halála után hozzáfűztetett levelét, amelyben Concha mintegy magyarázni igyekszik a bírálat okát: »Féltettem (Nagy Ernőt) Schvarz Gyula történelmi érzék hiányának hatásától, mikor akadémiai ajánlatát azzal okolta meg, ime itt van egy liberális, egy demokratikus magyar közjog! Ami igaz sem volt... stb.«¹⁵

Nagy Ernőt tehát akadémiai levelező tagságra ajánlják. Az akadémiai választás előestéjén jelenik meg Concha bírálat a Nagy Ernő könyvéről, amelyben a legdurvább módon támadja meg Nagy Ernőt a történeti-jogi iskola érveivel. Ez a sok vonatkozásban személyeskedő bírálat egyben összefoglaló gyűjteménye mindazoknak a tételeknek, amelyekben határozott kiállást és állásfoglalást követeltek Magyarországon a jogtudománytól a klérus és a magyar feudális nagybirtokosok.¹⁶

Bármennyire tanulságos is lenne, nem mehetünk bele a vita részletes ismertetésébe. Csupán azokra az elemekre utalunk, amelyeknek meghatározó jelentőségük volt Nagy Ernő, és a magyar jogtudomány fejlődése szempontjából. Concha mindenekelőtt azt sérelmezi Nagy Ernő művében, hogy a jogdogmatikai tárgyalásnak feláldozza a magyar közjog »specifikumát, nemzeti jellegét«. Pontosan meg is rajzolja, hogy ezt a hiányosságot miben látja.

¹² Magyarország közjoga. Államjog. Bp. 1887. Előszó.

¹³ Pesti Hírlap, 1887. febr. 28. Egyetértés, 1887. márc. 6. 1890. dec. 25. Nemzet, 1887. márc. 12. stb.

¹⁴ Ezek közül különösen Schvarz Gyula méltatását kell kiemelni. Magyar Igazságügy, 1887. évf. 23—35. l.

¹⁵ Csekey, i. m. 13. l.

¹⁶ A Concha—Nagy Ernő vita több közleményben jelentkezett. Az egyes közlemények: »Magyarország közjoga (államjog)«. Írta: dr. Nagy Ernő, bírálja Concha Győző. Magyar Igazságügy. 35. köt. 1891. 369. és köv. l.; Válasz közjogi könyvemről a Magyar Igazságügy XXXV. kötetének 5. füzetében megjelent bírálatra. Uo. 437. és köv. l.; Dr. Concha Győző: Közjog és magyar közjog. Uo. 36. köt. 46. és 113. l. és köv. l.; Nagy Ernő: Végző Concha Győző egyetemi tanár bírálatához. 276. és köv. l.

Ezek: a szent korona-tan elhanyagolása, a katolicizmus uralkodó vallás jellegének homálybanhagyása, a nemességnek az 1848 utáni közjogban pusztta címmé zsugorítása, a főrendiség közjogi jelentőségének elhanyagolása, a fenn-tartott felségjogok feudális alkotmányokra jellemző rendszerének figyelmen kívül hagyása a magyar közjogban, Werbőczynek, mint a magyar közjog megalapozójának elhanyagolása. A vitában természetesen még számos egyéb szempont is felmerült, de hogy mennyire ez utóbbi elemeken van a hangsúly, azt eléggé érzékelteti, hogy míg az egyes részletkérdések a vita második részében lassan lemorzsolódnak, az itt említett kérdésekre Nagy Ernő még végszavában is kénytelen visszatérni. Védekezését is főleg ezekre a kérdésekre irányítja. Conchának mindenestre sikerül annyit elérni, hogy Nagy Ernőt 1891-ben nem választják meg levelező taggá. Erre csak négy év múlva kerül sor.

Nagy Ernő a bírálat hangnemével egyező élességgel utasítja vissza Concha megjegyzéseit mind válaszaiban, mind könyvének új kiadásai elé illesztett előszavaiban. Az éles hang mögött azonban fokozatos visszavonulás bújik meg. Legjellemzőbb erre könyve IV. kiadásának 1901-ben aláírt előszava. Ebben változatlanul a közjog anyagának tudományos módszerrel való szabatos feldolgozása mellett foglal állást, de ugyanakkor megsejti, hogy a századfordulón, az imperializmus kialakulásával olyan új erők jelentek meg, amelyek immár tehernek érzik — különösen a politikai, a hatalmi viszonyokkal összefonódott közjogban — a jogállam koncepciójához tapadó jogászai szabatossgát és határozottságot. »Valamely jognak szabatos kidolgozása előnyére válik mindazoknak, akik joggal bírnak, de hátrányos azokra, akik céljaik jogosultságának látszatát csak a homályos és zavaros jogban képesek biztosítani. Ez utóbbiakra a világos jog törekvéseik megghiúsulttát jelenti. Azért is közel levőnek vélem azt az időt (sőt úgy tetszik, mintha némely jelenségei már is mutatkoznának), amikor ellenfeleink a közjog szigorúan jogi művelését fölöslegesnek fogják hirdetni.« A századfordulón már maga is a konzervatívok oldalán áll, talán éppen a jogállam koncepciója védelmében. »Eredményt mi is csak úgy érhetünk el, mint ahogy más nemzetek: vállvetett kitartó munkában, lassan, fokozatosan. De nem is kívánatos a rohamos haladás«. Majd megegyyszer felcsillan a tudományos kutatás igazságkeresése. »Nálunk is szükséges továbbá, hogy az igazat minden melléktekintet nélkül kutassuk, s hogy minél nagyobb számmal legyenek olyanok, akik az igazért helyt állnak, még akkor is, ha ez nem válik különösen hasznukra.« De ebben ki is merül az uralkodó történeti-jogi irányzattal való szembenállása. A továbbiakban úgyszólván minden lényeges kérdésben enged, még ha kételyeit hangsúlyozza is. Az újabb kiadások előszavában a munka dogmatikus jellege háttérbe szorul, előtérbe kerül a magyar alkotmány történeti fejlődésének jelentősége: »a magyar alkotmányt úgy kell elfogadni, mint ahogy azt a történelmi fejlődés elénk állította, de a különböző időszakok irodalmával szemben gondolkodásunk nem szünetelhet.« Leszögezi, hogy az »ősi közjog igazságát« kívánja fejlett eszközökkel bizonyítani, bár újabb kételyként bejelenti, hogy »csak behatóbb elemzés fogja kideríteni azt is, hogy milyen elméletek tekinthetők valóban ősmagyar elméleteknek, mások pedig a XVII., XVIII. században idegenből, főképp a német irodalomból átvetteknek.« Egyszerre és sürgősen igazságot szolgáltat Werbőczynél: »Szerintem az eredeti magyar közjogi felfogást Werbőczynél kell keresni, a kinél már tiszta közjogi elvekre akadunk, melyeknek vizsgálata arról győz meg, hogy az általa kifejtett magyar felfogás, különösen a szent korona tana, habár

még a jelképes jogi nyelven előadva, teljesen megegyez azzal az elmélettel, melyet a mai kor tudása az államélet alapjaiul, mint igazat elfogad. És így az a munka, mely napjainkban a magyar közjogot jogilag áthatni törekedik, eredményeiben nem eltérést jelent az ősi magyar közjogi állásponttól, hanem annak igazságait bebizonyítja; alkotmányunk tartalmát pedig megvilágítja és így tudásunkban megerősíti. Erre nekünk még különös szükségünk is van, mert alkotmányunk több oldalról támadásoknak lévén kitéve, azt jól kell ismernünk, hogy jól megvédelmezhezzük.» De végül eljut odáig is, hogy a feudális magyar közjogi intézményekben egyenesen »a leghaladóbb« intézményeket lássa, vagy látassa, amelynek színvonalára a külföld csak a legutóbbi időkben ért el. »Ha pedig e munkában itt-ott hasonló eredményre is jutunk, mint a külföldi szakirodalom, ez rendszerint a magyar közjog diadalát jelenti: mert egyrészt a hasonlatosság abból következik, hogy, mint mondtuk, a régi magyar közjogi álláspont a mai nap uralkodóval megegyezik; másrészt meg, mert a civilizált államok nagyban-egészben elfogadták azt a közszervezetet, mely a kontinensen csak Magyarországon nyugszik történelmi alapokon.«

Az engedmények természetesen nemcsak az újabb kiadások előszavában, hanem anyagában is jelentkeznek. Az első kiadásban például még csak a koronázás közjogi jelentőségét tárgyalja, a III. kiadástól kezdve már ez elé a rész elé külön cikkelyt illeszt a szent korona tanról, hangsúlyozva ugyan, hogy az államiság kifejtése a középkori nyelv szimbolikájával együtt jelenik meg a szent korona tanban, de azért zárójelben a misztériumra is utal. Hasonló kiegészítésekre utalhatnánk a munka további részeinél is. Nagy Ernő könyve összesen hét kiadást ért meg. A munka állandóan terebélyesedett, azonban egyáltalán nem dogmatizmusa, hanem történeti-jogi elemei erősödtek. Ugyanakkor Nagy Ernőnek, valamint a német dogmatikusoknak is van bizonyos hatása a történeti-jogi iskola közjogi íróira. Így jutunk el oda, hogy a századforduló közjogi irodalmát említve Szabó Imre már idézett munkájában együtt említheti Nagy Ernőt és Ferdinándyt,¹⁷ még akkor is, ha Nagy Ernő bizonyos különállása meg is maradt.

3.

Nagy Ernő közjogi tankönyveiben tehát fokozatosan kompromisszumra lép a történeti-jogi irányzattal. Sem ő, sem más nem jelentkezik többé azzal az igénynel, hogy a történeti-jogi irányzattal szembenálló, dogmatikus (pozitivistá) alapon összefüggő, rendszeres kifejtését adja a magyar közjognak. Ez nem jelenti azt, hogy a dogmatizmus egészében háttérbe szorul a magyar közjogban. A századfordulón és a századforduló első éveiben lassan kirajzolódik a fiatal kutatók egy részénél — részben közvetlen nyugati hatások, de Nagy Ernő működésének hatása alatt is — egy úgynevezett közjogi dogmatikai iskola. Az iskola az államjog egyes intézményeit tárgyaló monográfiában jelentkezik. Az időrendet szem előtt tartva, Polner Ödönt kell elsőnek említenünk.¹⁸ Polner első munkájában: »Magyarország és Ausztria közjogi viszonyai«¹⁹ a dogmatikai irány képviselőjeként jelentkezik. Nála már felismerhető a pozi-

¹⁷ I. m. 325. l.

¹⁸ Munkásságát részletesen elemzi Takács Imre: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus c. akadémiai jutalommal is elismert tanulmánya. Kézirat.

¹⁹ Bp. 1891.

tivistá állam- és jogbölcselet, főleg professzorának, Pulszkynek a hatása is, ami különösen abban jut kifejezésre, hogy mellőzi az államnak a közjogban a szent korona tannal legjobban összeegyeztethető organikus személyiségi fel-fogását. Államról szerinte csak ott beszélhetünk, »ahol az emberek bizonyos köre egy társadalmi csoport, bizonyos érdekei kielégítésére egyesül és az állami szervezkedés céljából erőt fejt ki.« A munkát Concha úgy üdvözli, mint amely egyesíti magában »a történelmi és dogmatikai irány« előnyeit.²⁰ Ez a meg-állapítása azonban téves, Conchát megtéveszti a munka bő jogtörténeti doku-mentációja. Helyesen állapítja meg Takács már idézett munkájában, hogy Polnernél a történelmi vizsgálódás is pozitivista és hozzátehetjük: dogmatikus is. Egyszerűen a megelőző jogszabályanyag jogászai feldolgozását, elemzését adja, amit egyébként a mű előszavában is kiemel. Nem a hatályos jog már ismert tételeinek és elveinek kifejtését célozza, hanem célja »e tételekből és elvekből jogi *consequentiákat* levonni és a két ország viszonyára szigorúan alkalmazva, a két ország viszonyának jogi *konstrukcióját* adni...« Másik monográfiája »A végrehajtóhatalom a magyar alkotmányban,²¹ ha lehet, még élesebben tükrözi a dogmatikai irányt, egyben a jogbölcselet pozitivistái-nak hatását. Itt már élesen szembefordul például a személyiségi elmélettel. »Azt hiszem, hogy az államban előforduló jelenségeket, viszonyokat az egyes ember lelki megnyilvánulásainak analógiájára megmagyarázni nem lehet, hogy avval, hogy az állam akarataról, elhatározásáról és ennek végrehajtásáról beszélünk, semmit sem nyertünk.«²² E két munkával alighogy elindul, végeredményben le is zárul Polner Ödön nagyobb lélegzetű monográfikus kutatómunkássága. Ezután is sokat alkotott, ezek azonban rövidebb lélegzetű, az államjog, akkor a magyar közjog egy-egy részkérdést illető, alapos és kultúrált tanulmányok, valójában azonban nem monográfiák (köztük van egy-két nagyobb terjedelmű munka is, mint például a közös ügyekről szóló összeállítás a jogi lexikon számára (1901), tanulmányok a parlamenti jog köréből (Bp. 1902), vagy pél-dául a magyar közjog rövid összefoglalása német nyelven).

Polner még nem Nagy Ernőnél hallgatta a közjogot, a közjogi dogmatiz-mus további képviselői azonban már közvetlenül Nagy Ernő hallgatói, tanít-ványai közül kerültek ki. Minden valószínűség szerint Polner sikere ihlette Joó Gyulát, hogy »A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon« (1908) címmel írja meg terjedelmes monográfiáját. A munka iránya kétségtelenül jogdogmatikai, de szerzője címében is kifeje-zésre juttatta, hogy a dogmatikai módszer kizárólagosságának vádját el kívánja kerülni. Ereky István²³ hatalmas munkája »A magyar helyhatósági önkor-mányszat. Vármegyék és községek« (1908—1910), »Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből« (1908) szintén nagy történeti dokumentációval, de ugyanakkor kétségkívül jogdogmatikai módszerrel mutatják be a magyar önkormányzatok kialakulását és adott állapotát. A burzsoa jogtudomány ter-mékei között mindkét munka ma is legmegbízhatóbb forrása a felszabadulás előtti önkormányzati rendszer megismerésének, éppen szabatos és pontos történeti és összehasonlító tényanyagára tekintettel. Ereky a pozitivismusnak nemcsak dogmatikai, hanem szociológiai irányát is ismerte. Végül Buza László

²⁰ Concha: Magyar Igazságügy, 36. köt. 1891. 198., 264. l.

²¹ A Jogi Szemle, Bp. 1893. évfolyamában. Kiny.

²² I. m. 2. l.

²³ Munkásságát részletesen méltatja Polner Ödön: Ereky István munkássága. Bp. 1944. A Közigazgatástudomány VII. évf. 3—4. szám, 6—110 l.

első két monográfiáját kell említenünk a dogmatikai iskola ez időszakának képviselőjeként, nevezetesen »Államterület és területi fenségjog« (1910) és »A miniszterek jogi felelőssége« (1911) c. monográfiákat.

Nagy Ernő közjogi tankönyvének első kiadása és Buza László második monográfiájának megjelenési időpontja közel negyedszázadot fog át. Jelentős időszakok választják el egymástól Nagy Ernő követőit is. Ezek az időbeli eltérések egyben jelzik a közjogi dogmatizmus szerzői közötti különbségeket. Erre a korszakra esik az imperializmus kialakulása. Ez a negyedszázad a legkülönbözőbb jogtudományi irányzatok harcát hozza a jogtudományok különböző területein. Az állam- és jogelmélet területén például egymást váltják az észjog, a pozitivisták szociológiai irányok és a századfordulót követően már jelentkező az újkantianus jogbölcselet hazai előfutárai. Az igaz viszont, hogy e fejlődés a közjogban viszonylag kevésbé érezteti hatását, hiszen ennek az időszaknak éppen egyik jellemzője, hogy a tételes tudományok általában elszakadnak a jogbölcselettől. De bizonyos hatásukat tagadni mégsem lehet. Annál jelentősebb a közjogtudomány számára, hogy e negyedszázad alatt egymás után jelennek meg a kialakuló közigazgatási jogtudomány új művei. E munkák differenciáltabb formában vetik fel az állami tevékenységi formák elemzésének szükségességét, és a közjogban olyan új kategóriák megkülönböztetésének szükségességét is felszínre hozzák, mint az igazgatás és kormányzás, az önkormányzat és önzorgatás problémája, az önkormányzat és a hatalmasra duzzadt, centrálisan irányított, helyileg is működő kormánysszervek viszonya. Mindezek új formában vetik fel a miniszteri felelősség, az államfő, a legfelsőbb képviselői szervek helyzetét. Alapvetően elhibázott lenne azt hinni, hogy Buza László dogmatizmusa és Nagy Ernőé azonos. Nagy Ernő dogmatizmusa nem fejlődött. Megmaradt az eredeti labandi hatás alatt. Buza műveiben a jogi dogmatizmus sokkal következetesebben kifejezésre jut és az említett két monográfiájában nemcsak hogy egészében elszakítja gyökereit a történeti-jogi iskolától, de távoltartja magát azoktól a szociológiai hatásoktól is, amelyek mind Polner, mind Jóó Gyula, mind Erek munkásságában kimutathatók. Buza László e munkáiban egyrészt elődeinél még következetesebben szakít a metajurisztikus elemekkel, másrészt sok vonatkozásban a jog tartalmi elemei rovására is a jogi formát emeli ki. A dogmatikai irányzatnak egyébként is általános jellegzetessége a jog formai elemeinek előtérbe állítása. Azonban míg Labandnál és Nagy Ernőnél a jogi forma mégis másodlagos marad, addig Buzánál a tartalmi és formai elemek azonos hangsúlyt kapnak.

Hogy az uralkodó közjogtudományi irányzat mennyire másodlagos szerepre szorította a dogmatikai iskolát, annak ellenére, hogy szerzőik egy-két részlettanulmányban dokumentálták az »ősi alkotmányhoz« való hűségüket, az irányzat képviselőinek életpályája is igazolja. Egyedül Polner Ödön kap katedrát egyetemi közjogi tanszéken, de a magyar közjog összefüggő egyetemi tankönyv igényével fellépő összefoglalását már ő sem vállalhatta, mivel tisztában volt azzal, hogy ez újólag széles fronton hívná ki az ellentét és az uralkodó osztályok által közvetlenül támogatott történeti-jogi irányzat bírálatát. A közjogi dogmatizmus többi képviselői hosszú időn keresztül csak a vidéki evangélikus és református jogakadémiákon jutnak szerephez. Ha egyetemre kerülnek, akkor sem saját tudománysszakukban. Hogy ez mennyire nem egyszerűen a vallási hovatartozással kapcsolatos adottság, arra jellemző, hogy Erek — bár katolikus volt — éppen munkásságának iránya miatt nem kapott helyet a klérus befolyása alatt álló állami oktatási intézményeknél. Áttért

evangélikusnak, hogy az eperjesi evangélikus jogakadémián tanszékhez jusson. Később sem a közjog, hanem a közigazgatási jog tárgykörében kap katedrát Szegeden. Joó Gyula végig a kecskeméti református jogakadémián marad, Buza László a nemzetközi jog tárgykörében kap tanszékét 1921-ben a szegedi egyetemen, tehát olyan jogtudományi ág területén, amely tekintetében az uralkodó osztályok sokkal kevésbé voltak érzékenyek, mint a hazai politikai hatalommal összefüggő kérdésekben. A teljességhez talán hozzátartozik, hogy Buza László 1915-ben pályázott a debreceni egyetem közjogi tanszékére, a pályázatot azonban a központi oktatásügyi szervek közreműködésével a kar sikertelennek jelentette ki, csak azért, hogy a tanszékre a történeti-jogi irányzat keretében munkálkodó Barabási Kun József császári és kir. kamarást hívassák meg. Lehetséges, sőt valószínű, hogy ezekben a mellőzésekben közre játszott sok személyi vagy eseti momentum is, azonban összességükben mégis elgondolkoztatók.

Hiba lenne ebből azt a konzekvenciát levonni, hogy a jogdogmatikai irányzat művelői áttörték saját társadalmuk tudományának osztálykorlátait és élesen szembefordultak a burzsoá-feudális közjogi intézményekkel. Erről szó sincs. Pusztán arról van szó, hogy a klérus és a feudális uralkodó osztály határozott hozzáállást követeltek a magyar közjogi intézményekhez. Nem tűrték el ezeknek az intézményeknek még viszonylag objektív vizsgálatát sem.

4.

A dogmatikai iskola és a hozzátartozó összes szerzők egész munkásságának részletes értékelése feltétlenül hasznos eredményeket hozna felszabadulás előtti közjogtudományunk megítélésében, de nyilvánvalóan külön tanulmányokat igényelne. Az adott keretben Buza László egész munkásságának az értékelését sem vállalhatjuk, csupán első két monográfiáját vizsgáljuk és csak a jogdogmatikai iskolához kapcsolódó általános vonásaira utalunk. A vizsgálat ilyen módjának külön időszerezését az is alátámasztja, hogy emlékkönyvünk Buza László tanári működésének 50. évfordulóját ünnepli. A jelzett két monográfia pedig alapját képezte Buza László egyetemi magántanári habilitációjának. Buza László első monográfiája: »Államterület és területi fenségjog«, mindjárt előszavában tanúsítja, hogy az adott időszakban a magyar közjogi kérdések tárgyalása még mindig nem minden veszély nélküli azok számára, akik dogmatikai módszerrel művelik a jogtudományt. Már az előszó leszögezi, hogy nem magyar közjogi, hanem »általános államjogi tételt tárgyalt«. Nyilvánvalóan ezzel igyekszik kitérni az olyan kritika elől, amely az uralkodó közjogtudományi irányzat részéről éppen a mű széles tudományos apparátusa, az idegen szerzők megállapításának bő felhasználása folytán »idegen imádatot« vagy »nemzetietlenséget« vethetett volna a szemére. Az úgynevezett »általános államjog« kategóriája egyébként tipikusan a dogmatikai módszer szülötte. A metajurisztikus társadalmi jelenségektől való elvonatkoztatás, a jognak pusztán a jogból való magyarázatára való törekvés lehetővé tették a különböző államok közjogi intézményeinek tisztán formalista összehasonlítását, éppen a burzsoá típus államain belül szükségképpen adódó hasonló megoldások folytán. Az úgynevezett általános államjog és az e tárgykörbe eső munkák megjelenését minden valószínűség szerint támogatta az a századfordulót kö-

vetően ismeretes tendencia is, mely a jog különböző ágaiban, így például a magánjogban is, egyenesen kutatta annak lehetőségét, hogy a »jog nemzetek szerinti feldarabolásából eredő bajokat« valamiféle egyetemes, nemzetek feletti jogtudománnyal, és ennek megfelelően bizonyos egyetemes jogintézményekkel ellensúlyozza.²⁴ Meg kell azonban jegyezni, hogy a századfordulót követően kialakuló »általános jogi« irányzat nem azonosítható a mai ún. összehasonlító jogi iskolákkal, amelyek kimerülnek az egyes államok jogintézményeinek leírásában. A századforduló »általános jogi« munkái az összehasonlító módszert a jogdogmatikai elemzéssel kapcsolták. Ezért nálunk mintegy átmenetet foglalnak el az akkor meghonosodó politika tudománya és a közjogtudomány között. A marxista tudomány — ismerve a jog felépítményi jellegét —, elveti mind a mai burzsoá összehasonlító módszereket, mind a jogdogmatikai iskolához kapcsolódó »általános jellegű« jogtudományokat, még akkor is, ha elismeri, hogy különösen az utóbbiak jelentősen hozzájárultak a jogi kutatás módszereinek finomításához. A konkrét esetben, éppen Buza László dolgozatainál, az általános államjogi irányt egyben a történeti-jogi iskola elleni állásfoglalásként kell felfognunk. Világosan kitűnik az itt tárgyalt munka előszavából is, hogy tudatosan vállalja az általános államjogi irányt, csak azért, hogy a történeti-jogi iskola buktatóit kikerülhesse. Elvi jellegű indokolással igyekszik magát, illetve tárgykörét elhatárolni a lelkiismeretes tudományos kutató számára akkor roppant kényes feladattól, nevezetesen a szent korona tannak az államterülettel kapcsolatos vonatkozásainak vizsgálatától. Ez nem volt könnyű, már csak azért sem, mert a történet-jogi irányzat művelői hovatovább a közjog minden jelentősebb elméleti kérdését, így az államterület és a területi felségjog elvi kérdéseit is a szent korona tanával hozták kapcsolatba. »Az általános államjognak az képezi feladatát — mondja Buza —, hogy az egyes államok alkotmányjogában ne az eltérő és különleges, hanem az azonos és rokon vonásokat kutassa, ez a munka is általános érvényű tételeket akar megállapítani. Ezért nem tárgyalhattam az államterület jogi helyzetének a magyar szent korona elméletén alapuló felfogását és az angol államjognak kérdésünkre vonatkozó egészen speciális tételeit.« Elhibázott lenne utólagosan azt sérelmezni, hogy megkerülte a kényelmetlen kérdéseket, nem szállt szembe ezzel az elmélettel, hiszen maga is birtokában volt azoknak a tudományos ismereteknek, amelyekkel már ebben az időszakban ki lehetett volna mutatni a szent korona tan tudománytalanságát. A magyar uralkodó osztályok a szent korona tan sérthetetlenségét olyan erővel védelmezték, hogy közel három évtized múlva is szentségtörésnek minősült — még ha olyan óvatos kísérlet is — a kérdés tudományos vizsgálatára.²⁵

A munka négy fejezetre oszlik. Az I. fejezetben az államterület jogi helyzetére vonatkozó elméleteket elemzi, a II. fejezetben a tételek jog alapján összehasonlító módszerrel határozza meg a terület jogi helyzetét, majd a III. fejezetben a területszerzés és területátengedés jogi természetével, a IV. fejezetben az államterület jogi tulajdonságaival foglalkozik. Közel 110 szerző álláspontját elemzi, köztük az államjog, a nemzetközi jog és az akkor kialakuló államigazgatási jogtudomány legjelentősebbjeit, mint pl. Hauriou, O. Mayer, Barthelemy, Preuss, Bornhak stb. Tehát szinte teljes képet ad a korabeli vonatkozó európai irodalomról.

²⁴ Vö. Szabó Imre, i. m. 344. l.

²⁵ Az 1930-as években zajlott és általánosan ismert Eckhart vitára gondolunk.

Mindjárt a bevezetőben tisztázza álláspontját az államfogalmat illetően. Az államot a jogdogmatikai iskola általános felfogásával összhangban jogalanyként és ennek megfelelően jogi személyként fogja fel. Világosan látja, hogy ez a meghatározás nem meríti ki az állam lényegét, azonban a jogdogmatikai iskola álláspontjának megfelelően egyedüli lehetséges »jogi« meghatározásnak tartja, elhatárolván magát az állam más, és szerinte »bölcsészeti«, tehát filozófiai jellegű meghatározásától. Az állam jogi személyi felfogásában sokkal következetesebb, mint mestere, Nagy Ernő, aki egyrészt az állam »jogi személy« koncepcióját nem vitte következetesen keresztül munkájában, másrészt nem látta, vagy talán nem akarta látni azt a mély válaszfalat, ami az állam »jogi személyi« felfogását az államot organizmusként, a természetes személy fizikai létének analógiájára szemlélő államfogalomtól elválasztja, (ami a történeti-jogi iskola művelőinél általános). Ezért érthető, hogy a Conchával folytatott vitában a maga »jogi személyt« tükröző meghatározását egyszerűen jogi nyelven kifejezett személyiségi elméletnek deklarálja. Könyve további kiadásában el is hagyja államfogalom meghatározásában a jogi személy megjelölés mellől a »jogi« kitételt, és már csupán az állam »személyiségi« jellegéről beszél, mintha a két felfogás között pusztán fogalmazásbeli különbséget látna.²⁶ Ezt annál könnyebben megtehetette, mert abban az időben az állam jogi személyiségének felfogásában a német jogi dogmatika sem szakadt el a természetes személy jogalanyiségének analógiájától. Buza László az első, aki éles határt von az organikus iskola személyiségi felfogása és a dogmatikus irányzat »jogi személy« kategóriájában kifejezésre jutó államfogalma között. »Hogy az állam személy, ez nem azt jelenti, — mint már a bevezetésben megállapítottuk —, hogy az állam organismus. A személyiségnek és az organismusnak a fogalma egyáltalában nem azonos fogalmak. A személyiség egy kizárólagos jogi fogalom, a mely azt a képességet jelenti, hogy az illető jogviszonyokban állhat, jogoknak és kötelezettségeknek az alanya lehet. Ezzel a képességgel nemcsak az ember és nemcsak élő organismusok vannak felruházva, s így az állam nem szükségképpen organismus azért, mert a jogrend értelmében személy. De abban az esetben is, ha helyes az organicus elmélet, s ha az állam tényleg quasi egy nagy ember, a mely ugyanazokat az életműködéseket mutatja, mint a physical személyek, ez az analogia csak az állambölcészlet terén érvényesíthető, azt átvinni a jog területére, s belőle azt a következtetést vonni le, hogy az államnak, mint organismusnak az életműködései ugyanolyan jogi természettel bírnak, mint az embernek az életműködései, s hogy az állam és egyes részei között olyan jogi viszony van, mint az ember és egyes részei között, a legnagyobb tévedés, a mely szükségképpen lehetetlen tételekhez vezet.«²⁷ A továbbiakban több ízben

²⁶ Nagy Ernő idézett munkájának első kiadásában még »az állam valamely jogéletre fejlődött társadalomnak — népnek — jogi személlyé történt szervezkedése...« (I. l.) A II. kiadásban ez a meghatározás annyiban módosul, hogy »az állam valamely jogéletre fejlődött és állandóan megtelepedett népnek személyiséggé történt szerveződése.« (I. l.) Itt még a jogéletre való utalásban tartja az állam. Ugynevezett »jogi« fogalmát és a Conchával való vitában adott végszavában is kifejezésre juttatja, hogy a személyiség alatt még jogi fogalmat ért (i. m. 277. l.). A későbbi kiadásokban azonban, így pl. az V. kiadásban is, »az állam valamely határozott területen állandóan megtelepedett népnek magasabb személyi életre: (személyiséggé) történt szerveződése.« (I. l.) (Kiemelés tőlem — K. I.) Tehát egészen el is marad a jogi jellegre való utalás.

²⁷ Buza László, i. m. 49—50. l.

is hangsúlyozza, hogy a jog csak emberek, vagy ha úgy tetszik, jogalanyok közötti viszonyokat szabályoz, semmiféle jog által szabályzott viszony nem lehet jogalanyok és dolgok (természeti tárgyak) között. Ezzel — ha ilyen élesen nem is fogalmazza meg —, Jellinek tanításait továbbfejlesztve eljut odáig, hogy tárgyalásai során mindig élesen meg tudja különböztetni a társadalmi és a természeti viszonyokat. Végül leszögezi, hogy az állam jogi személyisége nem más, mint pusztán jogi absztrakció, »abstrakt jogi fogalom, amelynek mint ilyennek, reális dolgok egyáltalán nem is képezhetik alkotóelemeit.«²⁸ Tanúságot téve ezzel arról, hogy teljes egészében ismeri a fogalomképzés logikai folyamatait is. A természeti és társadalmi kategóriák éles különválasztása, valamint az absztrakció logikai folyamatának világos ismerete teszi számára lehetővé, hogy a választott tárgykörben, az államterület jellegének megítélésében és a területi fenségjog kérdéseinek megvilágításában túlhaladja a Fricker—Jellinek-féle elméletet, pedig könyve előszavában csupán annak kifejtésére és alkalmazására vállalkozik. A jogi kategóriák elkülönítésére és kimunkálására irányuló törekvés egyébként végigvonul egész munkáján. Így például több helyen is utal a filozófiai, valamint a közgazdasági és jogi fogalmak elhatárolásának szükségességére.²⁹ E mellett a lehető legnagyobb következetességgel alkalmazza a jogi dogmatizmus módszereit és ebből következően olyan mértékben számúzi a metajurisztikus elemeket álláspontjai kifejtésénél, hogy szinte a normativizmus felé látszik hajlani. Ettől azonban elhatárolja az — amint erre már az előzőkben is utaltunk —, hogy nem számúzi magának a jogszabálynak tartalmi elemeit.

Buza László másik itt tárgyalandó monográfiája, »A miniszterek jogi felelőssége«,³⁰ egész irányát tekintve szintén inkább általános államjogi munka, bár sokkal közelebb esik a tulajdonképpeni értelemben vett közjogi monográfiákhoz. Sokkal közelebb kerül a magyar közjogi kérdésekhez is. Ezt a munka tárgya is jobban megengedi, hiszen a miniszteri felelősség csak az 1848. évi törvények után válik nálunk jogintézménnyé. A kérdés történeti feldolgozását mellőzi és azt elintézettnak tekinti Frisch vonatkozó monográfiájára való utalással.³¹ A történeti-jogi iskolával való szembefordulást kell látnunk abban, hogy egy szót sem ejt a 48 előtti, a történeti-jogi iskola által analóghént tárgyalt feudális magyar közjogi intézményről, a királyi tanácsosok felelősségéről. (A korabeli magyar történeti irányú közjogi könyvek szinte mindegyike ehhez a feudális, bár korábban kétségtelen jelentős közjogi intézményhez kapcsolja a miniszteri felelősség kifejtését. Még Nagy Ernő sem tud kitérni legalább a kérdés ismertetése elől, bár világos álláspontot foglal el abban, hogy a 48-ban rögzített felelősség nem hozható azzal kapcsolatba.)

A munka tíz paragrafusra oszlik. Ebből az 1. §. a miniszteri felelősség fogalmát és fajtait, a következő négy §. a miniszterek jogi felelősségének jogi természetét, célját, az államfő tényeihez való viszonyát, tárgyát, majd az ezt követő további öt §. a felelősség érvényesítését célzó eljárás egyes szaka-

²⁸ I. m. 53. l.

²⁹ I. m. 100. l. pl. a gyarmati területek jogi helyzetének megítélésénél élesen elhatárolja a »gyarmat« fogalmát, mint közgazdasági fogalmat az államterülethez kapcsolódó nemzetközi jogi, vagy államjogi fogalmaktól.

³⁰ Grill kiadás. Bp. 1911.

³¹ Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin, 1904.

szait tárgyalja. A munka egészen ugyanolyan széles tudományos apparátusra, ugyanarra a módszerre épül, mint a szerző már ismertetett előző monográfiája. Különösen jelentősek a miniszteri felelősség fogalmára és fajaira, ezen belül különösen a jogi és politikai felelősség elhatárolásával kapcsolatos megállapításai. Ez az elhatárolás ma is jelentős segítséget adhat a különböző burzsoá kormányformák elemzéséhez a szocialista államjogtudomány számára.

Elsőnek a miniszteri felelősség általános fogalomkörét határolja el, kijelölve a miniszter tevékenységének azt a területét, ahol a miniszteri felelősség egyáltalán felmerülhet. »Miniszteri felelősség alatt a minisztereket, csak mint ilyeneket terhelő felelősséget értjük, amelynek alapjául tehát a miniszterek különleges hivatali működése szerepel, amely mintegy a miniszteri funkciókhoz van tapadva, s így kizárólag csak a minisztereket terheli.«³² A miniszterek magánzemélyként való tevékenységi körét kirekeszti e fogalomkörből és szembeszáll azokkal az álláspontokkal, amelyek a miniszter magán-tevékenységi körében is felfedezni vélnek a közönséges törvények hatálya alól kiemelhető elemeket. Majd a miniszter hivatali tevékenysége körébeni cselekményeknél is különböztet aszerint, hogy a sérelmezhető cselekménye a) egyszerűen jogszabályba ütköző konkrét igazgatási intézkedés, illetve a közönséges büntetőtörvénybe ütköző hivatali deliktum, vagy b) alkotmányellenes kormányzati aktus. Csak ez utóbbit vonja a miniszteri felelősség körébe. Az a) alatti esetekben nem miniszteri felelősség, hanem csupán a mindezen közhivatalnokkal szemben fennálló közönséges közhivatalnoki felelősség terheli a minisztert. Ebből következően a miniszter jogellenes aktsaival okozott anyagi károkért nem a miniszteri, hanem az általános közhivatali felelősség szabályai szerint felel mind a magánosok, mind az állam irányában, továbbá az általa esetleg elkövetett hivatali bűncselekmények vonatkozásában is a közönséges büntetőtörvénykönyv szabályai alá tartozik. Ilymódon a miniszter általános közhivatali felelőssége abszorbeálja az addig, de az utána következő közjogi irodalom jelentős része által is a miniszteri felelősség körébe vont ún. magánjogi és büntetőjogi felelősséget. Ezzel egyben kizárja a miniszteri felelősség köréből a miniszternek a közigazgatási bíróság előtt megítélhető aktsait is.

Ezek előrevetítése után vonja meg a határt a most már élesen megrajzolt miniszteri felelősség két faja: a) a miniszterek politikai és b) a miniszterek jogi felelőssége között. Kimutatja, hogy nem tartható az az addig uralkodó felfogás, mely a miniszteri felelősség két faja között aszerint különböztet, hogy a jogi felelősségrevonásnak jogsértő tények miatt van helye, a politikai felelősség pedig helytelen és célszerűtlen politikájukért terheli a minisztereket. Ez a felfogás a felelősség tárgya, objektuma alapján kíván különböztetni. Bebizonyítja, hogy ez a megkülönböztetés egyrészt figyelmen kívül hagyja a hatályos államjogi szabályokat, másrészt vulgáris módon összekeveri a jog, illetve politika általános fogalmait. Szerző már akkor felismeri a politikai és jogi viszonyok megkülönböztetésének lehetőségét, egyben világosan látja, hogy a politikai és jogi viszonyok csak mint absztrakciók foghatók fel a társadalmi viszonyok külön territóriumaiként, a maguk konkrétságában azonban egymást fedhetik, sőt többnyire fedik is. Ha a politikai viszony jogi szabályozást kap, a fogalom általános értelemben politikai viszony marad ugyan, de egyben jogviszony is lesz. A miniszteri felelősségre konkrétizálva

megállapítja, hogy ez az általa támadott megkülönböztetés már csak azért sem állhat meg, mert vannak államok, ahol a miniszterek vád alá helyezhetők, elítélhetők helytelen politikájukért, viszont egyre erőteljesebben fejlődik a gyakorlat abban az irányban, hogy jogsértésért a politikai felelősségrevonás eszközeit alkalmazzák (lemondásra kényszerítik a kormányt), a vád alá helyezés hosszadalmas és gyakran kevés eredményt hozó, az államélet megrázkódtatásával járó eljárása helyett. Ez egyszerűen onnan ered, hogy a felelősségnek vannak olyan objektumai, amelyekért »egyaránt helyet foghat úgy a politikai, mint a jogi felelősségrevonás.«³³ Ezt követően lerögzíti az általa helyesnek ítélt és a burzsoá miniszteri felelősség intézményének elemzésénél a szocialista államjogtudomány által is elfogadható álláspontot, ami szerint »a politikai és jogi felelősség a felelősségrevonás módja és eszközei tekintetében különbözik egymástól. A jogi felelősségrevonás vád alá helyezés-sel, és a vád alá helyezett miniszterek elleni formális bírói ítélettel történik, tehát egy pernek az alakszerűségei között megy végbe.«³⁴ A politikai felelősségnek pedig további két ágát különbözteti meg. Az egyik ágán az államfő bármikor felmentheti állásától a minisztert (amennyiben a tételes jog ráruházza ezt a jogot), a másikon a parlament vonhatja felelősségre a minisztert, amely abban konkretizálódik, hogy a parlament beszámolót kérhet, vagy esetleg a parlamentáris kormányformájú államokban lemondásra kényszerítheti a minisztert. Itt mutat rá arra, hogy amennyiben a politikai felelősség itt említett formái jogi szabályozást kapnak, úgy egyben jogintézménnyé válnak, anélkül, hogy a miniszter jogi felelősségének kérdéskörébe kerülnének. A jogi szabályzás ez esetben nem más, mint a politikai felelősség egyszerű jogi burka.³⁵ Kétségtelenül a haladás irányába mutatnak azok a megjegyzései, amelyekkel a politikai felelősség jogintézménnyé való változtatásának lehetőségét is felvázolta,³⁶ abban az időben, amikor még a legtöbb európai államban nem a tételes jog, hanem csupán a parlament és az államfő közötti tényleges hatalmi viszonyok síkján kapott garanciát a miniszterek parlament felé irányuló felelőssége.

Buza László ezekkel a tételekkel valójában új és a tételes jog számára egyedül használható elhatárolási módokat teremtetett, annak ellenére, hogy megtartotta a régi terminológiát. Bár maga is megjegyzi, hogy konstrukciójában a régi fogalmak új tartalmat nyernek.

5.

A felszabadulás előtti magyar jogtudomány bármelyik szakaszának vagy irányzatának értékelésénél — ugyanúgy, mint a burzsoá jogtudomány akár leghaladóbb műveinek elemzésénél — egy pillanatra sem szabad figyelmen kívül hagyunk azt, hogy ezek a művek a burzsoá társadalom ideológiai felépítményének részei. A burzsoá társadalmat szolgálják. Segítséget nyújthatnak a burzsoá állam- és jog egyes intézményeinek megismerésében, azonban nyilvánvalóan nem pótolhatják azok marxista elemzését. Nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy megállapításaik nem, vagy csak többszöri áttétellel

³³ I. m. 13. l.

³⁴ I. m. 15. l.

³⁵ I. m. 18—19. l.

³⁶ I. m. 20. l.

— és akkor is csak a jogi forma és jogtechnika területén — alkalmazhatók a szocialista állam és jog intézményeire. Ez egyenesen következik abból, hogy a szocialista állam és jog intézményei alapvetően más, új típusú államhoz kapcsolódnak, ahol a jog a nép túlnyomó többségének, illetve a felépült szocializmus viszonyai között a nép egészének akaratát fejezi ki. Még a formálisan hasonló intézmények is alapvetően más tartalmat takarnak, éppen az állam eltérő osztálytartalmából és a társadalom minőségileg más gazdasági alapjából folyóan. Ha az egyes szocialista jogrendszereket a maguk egészében szemléljük, a szocialista jog formájára nézve is új, még akkor is, ha egyes részleteknél kimutatható bizonyos formális hasonlóság. A jogi forma területén mégis meg kell szívelelnünk Visinszkij szavait: »A szovjet szocialista jog elfogadja, kifejleszti és továbbműveli mindazt, ami a sok évszázados jogász kultúrából a jogi forma területén jónak bizonyult, de határozottan elutasítja magától mindazt, ami idegen az új társadalomra nézve.«³⁷

A magyar közjogtudományban éppen a közjogi pozitívizmus, mondhatnánk azt is, hogy egyedül a közjogi pozitívizmus képviselte azt az irányt, amihez az államjogi kutatások területén ma is visszanyulhatunk, éppen abban lévén egyik nagy érdeme, hogy a jogi forma területén tárt fel új összefüggéseket és emelte magasabb fokra a jogtudományt. A jogi formák mesteri kezelésében és a jogi formával szoros kapcsolatban levő kategóriákban, a jogi fogalmak elemzésének módszereiben teremtett újat és járult hozzá a jogtudomány fejlődéséhez. A hivatalos magyar közjogtudományban talán ez az egyetlen fonál, amit a szocialista államjog művelője is megragadhat, hogy vele dokumentálhassa: nem veti el, ami értéket jelent a múlt jogtudományából, sőt felhasználja, tovább viszi azt. Ezen az iskolán belül Buza László és az itt tárgyalt két monográfiája tiszteletreméltó helyet foglal el.

Др. Иштван Ковач
Профессор Университета

ПОЗИТИВИЗМ В ВЕНГЕРСКОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ И ПЕРВЫЕ МОНОГРАФИИ АКАДЕМИКА ЛАСЛО БУЗА

(Резюме)

В научной статье анализируется развитие науки венгерского публичного права (науки государственного права); отмечаются причины, вследствие которых в науке венгерского государственного права по поражении революции от 1848—49 гг. так называемое исторически-правовое направление стало господствующим. В статье указывается на то, что в науке венгерского государственного права кроме направления так называемого исторически-правового, появилось и так называемое правовое-догматическое направление (которое в Венгрии соответствовало публично-правовому позитивизму). Представляются характерные особенности и главные представители этого направления. Детально анализируется работа Эрне *Надь*, основоположителя догматического направления в Венгрии и его борьба с исторически-правовым направлением. Излагаются также и те принципиальные уступки, которые появляются в его трудах именно вследствие нападений со стороны исторически-правового направления. В последней части статьи анализируются две монографии академика Ласло *Буза*, изданные в 1910 и 1911 гг.: «Территориальное верховенство государства» и «Правовая ответственность министров», как работы, принадлежащие к догматическому направ-

³⁷ Nagy Szovjet Enciklopédia, P. köt. 1441. 1. Magyar nyelven ld. Állam és Igazgatás, 1949. évf. 24. 1.

лению. Исследуется общее направление этих работ и отмечаются общественные причины, вследствие которых в этих работах разработаны темы не из области венгерского государственного права, а из так называемого всеобщего государственного права. Между появлением первого представителя правово-догматического направления и указанными монографиями Ласло Буза истек период четверть столетия и во связи с этим в статье указаны различия между догматизмом Ласло Буза и Эрне Надь. Отмечается, что Ласло Буза в повышенной мере ставит на переный план правовые нормы, и в соответствии с этим при применении догматизма до такой степени последовательный, что уже почти кажется приближаться к нормативизму. Как достоинство этих монографий главным образом указывается на то, что они определяют категории государственного права в венгерской литературе публичного права до тех пор неизвестной четкостью и экзактностью, а также ясно разграничивают категории права от иных категорий общественных наук, как и в том, что раскрывают особенности естественных и общественных категорий.

DR. ÉTIENNE KOVÁCS
Professeur d'université

LE POSITIVISME DANS LE DROIT PUBLIC HONGROIS ET LES PREMIÈRES MONOGRAPHIES DE LÁSZLÓ BUZA

(Résumé)

L'étude analyse l'évolution de la science hongroise du droit public et indique les causes qui, après la défaite de la révolution bourgeoise de 1848/49, ont donné à l'école historique la première place dans la science hongroise de droit public. L'étude démontre qu'à côté de l'école historique, une autre tendance s'est également présentée dans la science du droit public en Hongrie, à savoir celle représentée par l'école du dogmatisme juridique (correspondant en Hongrie au positivisme dans le droit public). L'étude explique les caractéristiques de cette doctrine et nous présente ses principaux adeptes. Elle examine de plus près les travaux du fondateur de l'école dogmatique en Hongrie, du professeur Ernő Nagy, en soulignant son opposition à l'école historique. Mais l'étude expose au même temps les concessions de principe aussi qui peuvent être constatées dans ses oeuvres comme conséquences des attaques dirigées contre lui du côté des partisans de l'école historique. La dernière partie de l'étude analyse les deux monographies de László Buza parues en 1910 et 1911, sur «La souveraineté territoriale de l'Etat» et «La responsabilité légale des ministres», toutes les deux de tendances dogmatiques. L'étude analyse d'une manière approfondie le caractère général de ces ouvrages et indique les motifs sociaux pour lesquels l'auteur a choisi ses sujets non pas parmi les problèmes spéciaux du droit public hongrois, mais plutôt parmi ses questions d'ordre général. Entre la première présentation des représentants de l'école dogmatique en Hongrie et la publication des monographies de László Buza, une période de 25 années s'est passée, ce qui donne l'occasion à l'auteur de mettre en relief les différences entre les dogmatismes juridiques de László Buza et de Ernő Nagy. Il souligne que László Buza attribue aux formes juridiques une telle importance et il applique le dogmatisme d'une manière tellement conséquente qu'il se trouve déjà tout près du normativisme. Selon l'étude la valeur des monographies traitées consiste dans le fait qu'elles donnent de certaines catégories de droit public une description dont l'exactitude et richesse ont été jusqu'alors inconnues dans la littérature du droit public hongrois. Leurs mérites ultérieurs sont d'avoir tracé une ligne de démarcation nette entre les catégories juridiques et les autres catégories des sciences sociales, ainsi que d'avoir reconnu les traits spécifiques des catégories naturelles et sociales.

Maday Pál

**ÁRENDÁS JOBBÁGYOK SZERZŐDÉS FORMULÁI
A MINDSZENT-ÁNYÁSI URADALOMBAN**



100

Az őgróf Pallavicini család uradalma Szegedtől északra, a Tisza mindkét partján, Csongrád és Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyékben feküdt, melyet Pallavicini Edvárd őgróf »a magyar udvari kancelláriánál 1835-ben letett, Csongrád vármegyében 1839-ben kihirdetett és 1842. évben legfelsőbb megerősítést nyert végrendelete értelmében *elsőszülöttségi hitbizományként*« alapított.¹ A hitbizomány 66.032 kh kitevő mindszent-algyői uradalmához tartozott a budapesti Andrássy úti palota és a Morvaországban fekvő jamnizi uradalom is.

A mindszei (mindszent—algyői) birtok részei voltak: 1. a *péteri* birtok (Pest m.) 6949 kh-ja, melyet az 1850-es évek körül szereztek és csatoltak a hitbizományhoz, 2. a *mindszei* gazdaság 2629 kh-ja, 3. a *Tömörkény* pusztja 1251 kh-ja és 4. a *sövényházi* gazdaság 55.173 kh-ja. Ez utóbbihoz tartozott — a baksi, dóczy, hantházi, homoki, farki, levelényi, pusztaszeri (»zeri pusztai«), és percsőrai gazdaságok mellett — az *ányási* pusztja is mintegy 6154 kh-at kitevő gazdasága.²

Az uradalom birtokállománya az 1870-es évek végén már kb. 68.000 kh-at tett ki. 1879-ben, amikor Sándorfalvát alapították és a péteri birtokrészt eladták, a hitbizomány földterülete 61.607 kh-ra csökkent.³

Ányás vagy Ányásszeg, Algyő (korábban Gew, Győ, Felgyő, Győalja), Dóczy, Fark, Körtvélyes, Kovárd, Mindszent, Serkéd, Sövényháza, Tömörkény és Péteri a középkorban mind nagyobb települések voltak. E régi falvak közül azonban csak néhány (Mindszent, Algyő) élte túl a török pusztítás viharait.

III. Károly idejében ezeket a birtokokat a *neoaquistica commissio* a kincstár kezére juttatta, mert egyik igénylő sem tudta hiteltérdemlően igazolni régi birtokjogát. Ekkor előbb a szegedi kamarai felügyelőségre, majd gróf Cernburg aradi főispánra, végül pedig a megyei kincstári javak igazgatójára bízták.

Ányás pusztát 1720 körül a király *Tömösváry* János József szegedi főjegyzőnek, majd főbírónak adományozta. Tömösváry 1722-ben történt elhalálása után ismét a kincstár kezére került. Ezután *Andrássy* Zsigmond kapta meg, aki »1719—23-ban gr. Károlyi Sándor szatmármegyei s később csongrád-megyei birtokainak főfelügyelője s 1727-ben Csongrád megye alispánja, majd követe is volt.«⁴. Úgy látszik, hogy Andrássy Zsigmond utód nélkül halá-

¹ Reizner J. A mindszent-algyői uradalom történetéből. Magyar Gazdaságtörténelmi Szemle. Bp. 1895. 321. (következőkben Reizner).

² Uo. és vö. *Palugyay* I. Békés-Csanád, Csongrád és Hont vármegyék leírása. Pest. 1855. 464, 467, 468.

³ Reizner 321.

⁴Uo. 326; Athenaeum. 1842. év. I. r. 11. sz.

lozott el, mert a király 1733-ban Mindszent és Algyő helységeket, a hozzá tartozó pusztákkal együtt, gr. Erdődy Györgynek adományozta. Erdődy örökösei állandó pénzzavarokkal küzdöttek s adósság fejében nemegyszer elzálogosították a hatalmas földbirtokot. 1765-ben, Dócz kivételével, az egész uradalom gr. Batthani Stratthan Lajos zálogbirtoka lett. 1775-ben a gr. Erdődy család hitelezőjétől visszaváltotta a földet, de *ugyanakkor*, mintegy 28 évre, egyik *genuai bankháznak* zálogosította el. Ennek az olasz bankháznak volt többek között egyik részvényese lovag Pallavicini márkai is.

1775-től az uradalmat Bécsben székelő kinevezett inspektorok irányították, akik évenként és fejenként 500 forint fizetést kaptak. Az uradalmi ügyészek fejenként 300, a számtartó 200, a kasznár és a pincemester 150, a juhászati intéző 120 és az ispánok 80—80 forint évi járandóságot élveztek.

Alighogy az olasz bankház kezére került a hatalmas mindszent—algyői uradalom, egyre több per keletkezett a régi és az új tulajdonosok között. A bankház állandóan pereskedett Kecskemét várossal, a báró Bernyakovics és gr. Károlyi családokkal, sőt a csanádi püspökséggel is. Ezeknek a pereknek az lett a vége, hogy az 1800-as évek körül az uradalom »állami zárlat alá került«. ⁵ Ekkor a bankház elhatározta, hogy mielőbb megszabadul a mindszent-i uradalomtól. 1804-ben sikerült is a bankház terve, mert Pallavicini örgróf özvegye, gr. Zichy Leopoldina több mint 265.000 forinttal kielégítette a hitelezőket, illetőleg Erdődy József gróftól megvette a mindszent-i uradalmat. A vétel után a grófnő kielégítette a többi igénylőket is, a pereket megszüntette. Ígyképpen a mindszent-i határ birtokviszonyai egyelőre rendeződtek és az új földesúr megkezdhette terveinek végrehajtását.

Zichy Leopoldina »kezdte meg az allodiális földeken a majorsági gazdálkodást, mert azelőtt a jobbágyokon kívül csak feles kertészek termeltek dohányt és sáfrányt az uradalomnak. 1804-ben Algyőn magtárt, tiszti lakot és majort építtetett; Baktón, Serkédén istállókat, juhaklokat és majorokat állíttatott, szarvasmarhatenyésztést kezdett s idegen fajokat honosított meg. Levelényen pedig nagy birkatenyésztést rendezett be. A befektetések és építkezések még a későbbi években is folytak«. ⁶

Amikor az özvegy fia, Edvárd örgróf nagykorú lett, az ő kezelésébe került az anyási rész, míg az »algyői kör« anyjának maradt. Edvárdot, alighogy az anyási rész birtokába jutott, mindjárt háborgatták szomszédai, az uradalom régi ellenségei. »1811-ben Szkoberda Mihály az Andrássyak anyási ispánja a cselédséget felfegyverezve, ellenség módjára a mindszent-i uradalomra tört, hol a kazalokat felgyújtotta, az ellenállókra reá lövöldözött s a jószágokat elhajtotta. Ebből nagy hatalmaskodási per keletkezett«. ⁷ Edvárd örgróf azzal vetett véget a sok háborgatásnak, hogy 1821-ben megvette az anyási uradalmat. Ettől az időtől kezdve tehát az anyási pusztán lakó dolgozók sorsa is Edvárd örgróftól függött.

De milyen sors várt az itt lakó jobbágyokra, amikor már az uraság egyre inkább a majorsági gazdálkodásra kezdett áttérni? Ezeket a viszonyokat jól

⁵ A zárlatot 1801-ben oldották fel. Vö. *Reizner* 327.

⁶ *Reizner* 327. — Itt jegyezzük meg, hogy az olasz származású Pallaviciniek ekkor még nem voltak magyar honosok. Honosságukat 1804-ben kérték, azonban a magyar honosok közé csak az 1827. évi 43. tc. vette be.

⁷ *Reizner* 328. (actus maioris potentiae).

tükrözik azok az 1819-től fentmaradt *arendás-jobbágy* szerződések, melyeket az uraság kötött az itteni földek megművelésére.⁸

Amikor a mindszent-ányási uradalom 1829-ben 64 arendás jobbágnak szerződésileg átengedte az uradalom Tömörkény pusztájában Siróhegyen és Oláh-Álláson fekvő allodialis szántóföldjeinek egy részét és a kecskeméti pusztaszeri határ 32 holdját három esztendőre, e szerződésben feltűnően több terhet rótt a szerződő jobbágyokra, mint bármely korábban kelt kontraktusban. Az 1819 és 1829 évek között keletkezett és fentmaradt *Egyezések*, *Contractusok*, és *Kötelező-levelek*⁹ még csak szószavú mondatokban foglalják össze a szerződés tárgyát, a jobbágyok kötelezettségeit és a kötelelem hatályát. Ezeket a korábban kelt szerződéseket az uradalom gazdája még csak arra sem méltatta, hogy magának Ausztriába vagy Morvaországba — ahol éppen tartózkodott —, elküldesse és aláírásával jóváhagyja. Az anyási uradalom jobbágy-szerződéseivel való nemtörődömség azonban nem sokáig tarthatott, mert a szerződések bizonyossága szerint, 1829-től már mindenütt ott találjuk a földesúr jóváhagyó aláírását, sokszor rávezetett személyes megjegyzéseit, kikötéseit, sőt nem egyszer elutasító határozatát is. A rendszerint *magyar* nyelvű szerződés-szövegek alatt minden esetben — 1829-től kezdve sohasem késlekedve —, az örgróf *német*, ritkábban *latin* nyelvű záradékai olvashatók.¹⁰

Az 1820-as és 1830-as évek körül keletkezett szerződések között szembe-tűnő formai és tartalmi *különbségeket* találunk. A régebbi *Egyezések* stb. kikötései, az alig néhány mondatban összefoglalt jogositványok és kötelezettségek arról tanúskodnak, hogy az 1820-as évek táján, tehát amikor Edvárd örgróf lett a földesúr, az uraságnak az ilyen jobbágyszerződések aligha voltak szívügyei, — nem így az 1830-as évek körül keletkeztek, amelyek nemcsak formailag, de *tartalmi szempontból* is különböznek az előbbiektől. 1829-től a mindszenti uraság és az arendások között kötött több mint kétszáz szerződésen megállapítható, hogy a szövegüket készítő notarius, tisztartó vagy ritkábban uradalmi számtartó, teljesen tisztában volt földesura gazdasági intencióival s azokat úgy fogalmazta meg, hogy azok mindenben megfeleljenek az uradalom érdekeinek. Ezek között alig találunk olyan szerződést, melyet a földesúr átjavított volna vagy nem fogadott el.¹¹

Érdemes ezeket a régebben és újabban, de 1848 előtt keletkezett arendás szerződéseket áttanulmányozni és összehasonlítani. Vajon 1819—29 között, tehát tíz év leforgása alatt, *miért* történt annyi tartalmi változás e szerződések-

⁸ A szerződések a szegedi lt-ban az uradalom iratai között rendezetten és számozottan szerepelnek. A következőkben csak az évszámot, a szerződéscomók rövidített (pl. arendás = Ár, vagy haszonbéres = Hb) jelzését és a szerződések számát tüntetjük fel. — Ahol Reiznertől veszünk át hivatkozást, ott »ur. lt.« jelölést is használunk, mert ezek az iratok már elpusztultak.

⁹ Példaképpen itt közlünk egy ilyen Egyezést: »Egyezés. — Méltóságos Mindszenti Uraság és Pusztaszeri kertészek között 1-ső 8-ber 829 első április 830-dik esztendőnek következik ily képen kötött meg: — 1-ször. Által engedi Mságos Mindszenti Uraság a fent említett kertészeknek Pusztá Zeri leendő Ríthet olyfeltétel alatt, hogy Mságos Uraság visszatartja a Réthnek felső Részin 30 Kéve nádat és 10 gyikinyt. — 2-szor. Fent említett kertészek le kötelezik magukat ezen Beneficiumot 300 fr. v. o. befizetni két autában 150 frt Contractus által vitetni, — Taló Ferencz, Pap József, Zembeer Ferenc m. p.«. — Ár. 48.

¹⁰ A *német* nyelvűek sk., a *latin* szövegűek idegen kézírások, csak az aláírás származik az örgróftól. V. ö.: 1839. Ár. 12, 17.

¹¹ Átjavított: Ár. 17, 49., 1832.

ben, *miért* fokozódtak egyre jobban az árendás terhek, s nem utolsó sorban, *milyen* okok készítették az uradalmi vezetőséget bizonyos *szerződés-formulák* megszerkesztésére és alkalmazására? Vajon a több mint félszázadot felölelő joganyagban megállapítható-e az uradalmi szerződéses jog *fejlődése*, s ez a jog milyen kapcsolatot mutat előbb a halódó feudális, majd a mindjobban kibontakozó kapitalista gazdasági viszonyokkal, az ország gazdasági és politikai helyzetével? Hogyan tükröződik a jobbágyság helyzete ebben az uradalomban a szerződések tartalmában? Miért merevíti meg a szerződési jogot az uradalom a szabadságharc bukása után s a kapitalista haszonbéres szerződések miért tartalmazznak megannyi feudális elemet? — Jelentős kérdések ezek, melyekre válszolni szeretnénk. Az anyási uradalom sándorfalvi levéltárából fentmaradt szerződések mennyiségi és minőségi, formai és tartalmi változásait meg kell magyaráznunk, meg kell találnunk e változások igazi gazdasági és politikai okait.

Ismeretes, hogy a földesurak és jobbágyok, különösen az *árendás* jobbágyok között létrejött szerződések alaposabb vizsgálatával jogtörténeti irodalmunk még egyáltalában nem foglalkozott. A fent felvetett kérdésekre pedig, elsősorban a jogtörténetnek kell válaszolnia. Ezért úgy gondoljuk, hogy e szerény tanulmányunk fejtegetései, melyeknek során a felvetett kérdésekre igyekszünk választ adni, *magánjogtörténeti* irodalmunk *kötelmi* jogi fejezetét néhány ismeretlen vonással gazdagíthatják; felhívhatják a figyelmet a jog formai és tartalmi változásainak megfigyelésére, más társadalmi jelenségekkel való bonyolult összefüggéseire, s nem utolsó sorban, a múlt század első felében, majd 1848 után, az uradalmi (hitbizományi-uradalmi) jog néhány jellemző vonására.

I.

A földesúr által biztosított jogok

Parasztságunk helyzete a XVIII. század második felétől kezdve fokozatosan rosszabbodott. A majorsági gazdálkodásra való áttérés után a földesurak nem osztottak ki újabb telkeket a jobbágyok között, így a már korábban jobbágykézre jutott telkek egyre inkább aprózódtak. »II. József idején egy-egy jobbágycsalád birtokában átlagban már csak kétötöd teleknyi földterület volt.«¹² Az aprózódás folyamata természetesen nem állott meg, hanem mindinkább folytatódott. Még szomorúbb volt a helyzet a XIX. század elején, amikor már egy jobbágycsaládra csak egyharmad telek jutott, vagy még ennyi se. Súlyosbította a helyzetet az is, hogy a telkek aprózódása mellett fokozatosan *nőttek* a terhek. Mária Terézia urbáriumuma szerint még az egésztelkes jobbágnak csak 1 forint füstpénzt, 52 napi ígás- vagy 104 napi gyalogrobotot, dézsmát, kilencedet és tizedet kellett fizetnie. A XIX. század elején azonban ezekhez a terhekhez még egyéb terhek is járultak, melyek egyre elviselhetetlenebbé tették helyzetüket.

A telkes jobbágyok mellett nem volt kedvezőbb helyzetük a *zselléreknek* sem. A házass zsellérek a 18 napi gyalogrobot mellett szintén 1 forint füstpénzt fizettek, a házatlan zsellérek pedig 12 napi gyalogrobottal tartoztak uruknak. A zsellérek általában napszámos munkából éltek s rendszerint csak

¹² A magyar nép története. Bp. 1953. 226.

alkalmi munkából tartották fent magukat. Az urasági cselédeknek csak anynyival volt kedvezőbb a helyzetük, hogy uruknál rendszeres munkát kaptak.

A XIX. század elején a *pénztelenség* egyre fokozódott, amely rányomta a bélyegét a *termelésre* is. A pénztelenség miatt a földesurak nem tudtak bér-munkásokat alkalmazni, ami egyre nehezebbé tette a termelést. Természetesen ez a helyzet sem a földesurakra, sem pedig a dolgozó parasztságra nem volt kedvező. Mi változtathatta volna meg ezt az állapotot? Egyedül a jobbágyok *felszabadítása*, amelyről azonban a földesurak egyelőre hallani sem akartak.

Ennek a gazdasági helyzetnek lett a következménye a földesurak és a dolgozó jobbágyok közötti viszony fokozódó éleződése, mely az osztályharc különböző formáihoz vezetett. Napirenden voltak a gazdasági szabotázsok és a szolgálatmegtagadások, melyek erősen visszahatottak a termelésre. Egyre bonyolultabb lett és feszültebbé vált az egész gazdasági-társadalmi élet, melyet csak elmélyített I. Ferenc nyílt abszolutizmusa. Az 1825. évi országgyűlés, amely formailag véget vetett a császári önkényuralomnak, nem sokat tett a helyzet megváltoztatására, az urak »féltek attól, hogy határozottabb fellépésük esetén az osztrák gyarmatosítók fel fogják lázítani ellenük az elnyomott parasztságot«.¹³

A magyar földesuraknak a termelés iránti fokozódó érdeklődése hazánk gyarmati sorsával függött össze; ez az érdeklődés viszont ismét azzal a hatalmas gazdasági változással kapcsolatos, mely Ausztriában, majd hazánkban is, Mária Teréziától kezdve ment végbe. Az 1767-es urbárium és II. József jobbágyintézkedései megmozgatták a magyar parasztságot s velük egyidőben a magyar földesurakat is.

A mindszei uradalomban az 1748 évi számadások szerint a birtok bevétele még csak 2910 forint volt. A pusztaszeri bérletért 550, és a dóczy bérletért 250 forintot fizettek. 1750-ben 3181, 1759-ben pedig 5393 forint és 42 kr az uradalom bevétele. Ez utóbbi évben a pusztaszeri bérletért 380, a dóczy bérletért pedig már 550 forintot fizettek. Az összes kertészségből ekkor még csak 597 frt és 42 kr folyt be az uradalmi kasszába. Az uradalom jövedelme »a jobbágytartozások megváltásából, halászat, kocsmák és puszták bérletéből és a kertészségek *censusából* telt ki«.¹⁴ Legkevesbé a kertészek fizettek, amit mutat, hogy 1746—65 évek között az uradalmi kertészségek összesen 1474 frt 52,2 kr hátralékban voltak.¹⁵

A mindszei uradalomban a XVIII. század derekán még nem folyt majorsági gazdálkodás, amit világosan mutat az 1765. évből fentmaradt uradalmi leltár is.¹⁶ De ilyen gazdálkodásra nem is volt szüksége az uradalomnak, mert minden igényét fedezte a jobbágyok szolgáltatásaiból; a *nyolcad* és *kilenced* minden szükségletet biztosított. Az uradalom területén fekvő két jobbágy-falunak, Algyőnek és Mindszentnek megengedték, hogy tartozásait egyezség szerint váltságban, mégpedig *készpénz váltságban* róhassa le. Algyő 1762-ben 860 forintot, majd 1766-ban már 1465 forint váltságdíjat fizetett, mert bizonyos kötelezettségeket, mint pl. a kilencedet, elengedték.

Mária Terézia urbárium 1772-ben lépett hatályba ezen a vidéken, melynek következtében *új*ból rendezték a jobbágyok tartozásait.

¹³ Uo.

¹⁴ Reizner 330.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Közli Reizner 330—331.

Mindszenten 46 jobbágytelket (egy jobbágy telek 38 hold szántóból és 28 hold kaszálóból állott) állapítottak meg. »A jobbágyok tartozása 2831 marhas, 7972 kézi napszámból, 271 frt árendából (!), 54 itcze főzött vajból, 108 kappan és ugyanannyi csirke s 653 tojás megadásából állt. A terményekből Mindszentről 9-edet, Tömörkényről pedig 8-adot kellett adni.«¹⁷ A század végén már egyre inkább azt kezdjük tapasztalni, hogy az uraság mind szívesebben emeli a helységek váltság összegét és 1803-ban gr. Zichy Leopoldina uradalmának készpénz bevétele már 20.703 frt 15 kr tett ki. 1846-ban pedig csak az »algyői kör« bevétele (tehát az uradalom felé!) 24,237 forintra emelkedett. Ez a bevétel a következőkből állott: *nádasok bérlete* 9370 frt, a halászat 6030 frt, a malmok 330 frt, kocsmák 345 frt, úrbéri taksák 622 frt, *vegyes haszonbérek* 7540 frt hasznót hajtottak.¹⁸ Ezen adatok birtokában nem nehéz elképzelnünk, hogy az »algyői kör« milyen összegű bevétellel rendelkezett akkor, ha a mind nagyobb arányú *majorsági* gazdálkodásra gondolunk. értékesítették.«¹⁹ Így pl. 1833-ban »a mindszenti magtárban eladásra hirdetett Így történhetett meg az, hogy nem egyszer »a *terményfelesleget közárverésen* több száz köböl árpa 5 frtjával, 600 köböl zab 3 frt 30 krajcárjával, Tömörkényen tavalyi gyep-széna, ölenként 55—60 frtjával és anyási réti lágy széna ölenként 80 frtjával«²⁰ kelt el. S kik termelték ezt meg, s milyen feltételek mellett? — ezt a későbbiek során világosan látni fogjuk.

Ismeretes, hogy a magyar jobbágyság rétegződése az 1767. évi urbárium után csak fokozódott. Egyre jobban terjedt a majorsági gazdálkodás s vele egyidőben mind több bérlő-jobbágy szorult ki a földesúri földekről. Mint láttuk, a mindszenti uradalomban a majorsági gazdálkodásra való áttérés csak a XIX. század elején kezdődik meg s éppen ezért nem közömbös, hogy mi lesz azoknak a bérlő-jobbágyoknak a sorsa, akik a korábbi időkből kerülnek át a majorsági viszonyok közé.

Az uradalomban a XVIII. század végén elsősorban *dohánykertészeket* találunk, akik *egyösszegben árendát* fizetnek az uraságnak, 1791-ben 254 dohánytermelő kertész volt az uradalomban, akik ebben az esztendőben 4622 frt 90 kr árendát fizettek, helyesebben »csak fizettek volna, ha hátralékban nem maradnak.«²¹ Arra nézve nincsen adatunk, hogy ezek a jobbágyok a készpénzen kívül *mást is* fizettek volna az uraságnak. Olyan eset viszont többször előfordult, hogy az árendát leszállították és a dohánytermésből *nyolcadot* vagy *kilencedet* szedtek. Így volt pl. 1805-ben 5242 font az uraság dohánytermése.²² E példa is mutatja, hogy *kezdetben*, főképpen a XVIII. század végén, azok voltak az árendás jobbágyok, akik az év meghatározott napján — minden más szolgáltatás mellőzésével — *csak pénzben fizettek haszonbért*. A fennmaradt szerződések viszont azt is mutatják, hogy a csak pénzfizetésre korlátozott árenda később különböző *szolgáltatásokkal terhes haszonbérre változott*. Ez a jelleg természetesen már magában hordozta a jobbágyság további rétegződésének lehetőségét, hiszen egyre kevesebb jobbágy tudott a pénz-árenda mellett még egyéb szolgáltatásokkal is eleget tenni kötelezettségének.

¹⁷ Reizner 332.

¹⁸ Ur. lt. 890.

¹⁹ Reizner 333.

²⁰ Ur. lt. 689., Reizner uo.

²¹ Ur. lt. 309., Reizner 334.

²² Uo.

Az árendátor természetesen sohasem volt tulajdonosa annak a földnek, melyet művelt, hanem csak *bérlője* s bérleti jogviszonya csak addig tartott, ameddig a szerződése szólt. A szerződés hatályát általában 6 évben állapították meg.

A mindszent-ányási uradalomból az alábbiakban bemutatunk egy példát arra, hogy a XIX. század elején keletkezett árendás Egyezésektől az 1820-as évek végére — figyelemmel a majorsági gazdálkodás fellendülésére —, milyen jellemző fejlődést mutat a földesúr árendás-jobbági viszony szerződéses tartalma. Példánk együtt arra is alkalmas lesz, hogy bemutassuk a majorsági gazdálkodásra való áttérés egyes földesúri *módszereit*.

1. Ha az említett 1829-ből keltezett szerződésünket megvizsgáljuk, már első mondatában feltűnik a kizsákmányolás *újabb* módja. »Ha az uraság ezen földeket a víztől megmentené — mondja szerződésünk —, az átengedett rétegeknek (rétegeknek) *fele* az urasághoz tüstén ipso facto visszaesend.«²³ Az »ipso facto« ebben az esetben a szerződő jobbagyokat sújtotta, hiszen a vizek lecsapolásán *nem* az uraság, hanem elsősorban a bérlő-jobbágyság fáradozott. Az uraság a földek »víztől való megmentését« csak a jobbagykezekről remélhette. Azt természetesen kell tartanunk, hogy a bérlő-jobbagyok a földesúrtól árendába kapott földek minél nagyobb részét igyekeztek hasznosítani, — elsősorban a maguk számára. Megtettek mindent, hogy megbírkózzanak a természet erőivel: lecsapolják a mocsarakat, kiirtsák a nádasokat, medrüket felszántsák. Hogy hogyan állhatott a múlt század elején a mindszeri határ, ha közvetlen és megbízható adatokkal nem is rendelkezünk, rávilágítanak erre a *Palugyai* által 1855-ben közölt adatok. A sövényházi kertészség, melyhez Ányás is tartozott, összesen 40.081 kh 1206 nöl területtel rendelkezett, melyből szántóföld 10.676 kh 845 nöl, legelő 10.593 kh 547 nöl, nádas 7236 kh 1200 nöl, terméketlen terület 5166 kh 940 nöl-t tett ki.²⁴ Ezekből az adatokból nem nehéz következtetnünk arra, hogy az uradalomnak a sövényházi kertészségi része, a század elején, még mezőgazdasági megművelésre legfeljebb csak 20 %-ban volt alkalmas. A jobbagyokra, mégpedig az árendás jobbagyokra várt az a nehéz feladat, hogy a nagykiterjedésű mocsarakat, nádasokat, legelőket stb. termőfölddé tegyék.

A földek feltörése, felszántása, termővé tétele, nagyon sok fáradságába került a mindszeri árendásoknak. Ezzel a nehéz feladattal azonban igyekeztek minél gazdaságosabban megbírkózni. Gyakran előfordult, hogy az árendás jobbagyoknak a szerződés *lejártával* sokkal több művelés alatt álló földjük volt, mint a szerződés megkötésekor. A szerződés tartama alatt *feltört* földek után kezdetben nem is fizettek árendát; az ilyen földek termése tiszta hasznuk maradt.²⁵ Az uraság az árendát mindig a szerződés-kötéskor viszonylagosan megállapítható »reális« termés-eredményekhez szabta; a feltört földek hasznával nem számolt. A földesúr természetesen nem nézte jó szemmel a jobbagyok *ilyen* alapon való jövedelem gyarapodását, vagy »gazdagodását«, hanem a következő szerződés-kötéskor, vagy éppen a korábbi szerződés megújításakor az *ilyen* feltört, termővé tett földekkel már úgy számolt, mint *tényleges termő-területtel*, tehát azért is árendát fizettetett. Nem egyszer előfordult, hogy ha jó minőségű földet törtek fel, azt már az uraság a következő

²³ Ár. 1829. 17.

²⁴ *Palugyay* i. m. 464.

²⁵ Erre következtethetünk egyes Contractusokból, pl. Ár. 1819. 27.

alkalommal nem is adta ki árendába, hanem mindjárt *majorságához kapcsolta*. A szerződések tanúsága szerint a majorsági földállomány *ilyen* módszerrel való gyarapítására az uraság csak az 1830-as évek táján kezdett jobban figyelni.²⁶

A szabadságharcig fentmaradt árendás szerződések általában nem közlik a bérbe adott földek művelési ágak szerinti területeit. A bérlet tárgyát csak *globálisan* határozták meg, minőségre való tekintet nélkül; amikor kivételesen mégis meghatározták és osztályozták, abban az esetben azt is kikötötték, hogy a jobbágyság *milyen* növényt (repce, len, kender stb.) vessenek a szóbanforgó földbe. Előfordult az is, hogy a szerződést kötő uraság már eleve gyanút fogott, hogy a kiadandó föld gazdaságilag eddig nem művelt területeit *majd* feltörik. Ilyen esetekben már előre védekeztek, kikötve a szerződésben, hogy feltörés esetén azt »jelenteni tartoznak *újabb egyezés* végett«;²⁷ egy másik szerződés szerint: »nem fogadzanak más földek feltörése, mert ha tennék, az Méltóságos Mindszenti Uraság arra egyezést kötni külön tartatik«.²⁸ Nem egyszer aláírták az árendás jobbágysággal, hogy »más földhöz nyúlás keményen tiltatik«.²⁹ Persze, az árendába nem adott földek feltörésének ilyen tilalma, csak *kezdetben* állott fent; a tilalom 1830-tól nemcsak engedékenységre, hanem a földfeltörések *különböző tervszerű* formáiba csaptak át. Olyan szerződéseket is kötöttek, mint alább látni fogjuk, melyeknek éppen az volt a céljuk, hogy a jobbágyság minél több földet feltörjenek, megművelhetővé tegyenek.

2. A földfeltörések kapcsán szólnunk kell azokról az esetekről is, amikor a jobbágyság a földek feltörésével kész *tény* elé állították az uraságot; ti. csak újabb szerződéskötéskor, vagy megújításkor derült ki, hogy a jobbágyság olyan földet is feltörték, amelyhez pedig *nem* lett volna joguk. Hogyan vontak le a földesúr az ilyen esetekben a jövőben követendő magatartást? Rendszerint *ugyanazokkal* a jobbágysággal újították meg a szerződést és a megújított szerződésben mindjárt *elismertették*, hogy korábban »hibát« követtek el, tehát »bűnhődniük« kell. »...minden Jugerumtól értven — úgymond —, húsz az az 20 v. frt. büntetés mellett fel szántani szabad nem lészen«.³⁰

3. Ellenkező folyamat a mindszenti uradalomban az a törekvés, amikor kifejezetten bizonyos meghatározott földterületek *feltörésére* kötnek szerződést. Egyik 1835-ben kötött contractus szerint pl. Haiter János szegedi mézeskalácsos, aki a pusztaszeri alsórétből 100 hold földet vett bérbe hat évre, elköteleztetett, hogy az első évben 80 lánca földet törjön fel.³¹ Egyébként 1835-től kezdve mind gyakoribb az olyan szerződés, melyet *módosabb haszonbérlet*ök, rendszerint szegedi *polgárok* azzal a kötelezettséggel kötnek, hogy — általában három év alatt — bizonyos mennyiségű földet feltörnek s azok a szerződés lejártával a földesúrhoz *visszakerülnek*. Ezek között a szerződések között keveset találunk olyat, melyet megújítottak volna, mert ezeket a területeket az uraság a *szerződés lejártával mindjárt majorságához kapcsolta*.

1848 előtt a mindszenti uradalomban tehát a majorsági birtok mindig úgy nőtt, hogy a feltört és mezőgazdaságilag művelhető terület — a szerződés lejártával — az uraság *saját* kezelésébe került s ez a folyamat 1848 után

²⁶ Ár. 12, 38, 46, 48, 57., 1830.

²⁷ Ár. 17, 39., 1832.

²⁸ Ár. 17, 18., 1834.

²⁹ Ár. 12., 1832.

³⁰ Ár. 27., 1829.

³¹ Hb. 1835. nov. 15., 49.

(pontosabban 1853 után!) odavezetett, hogy az egész anyási határ a hitbizomány számára sajátkezelésű termőföldre változott. De vajon, kik művelik továbbra is ezt a földet? A szerződések tanúsága szerint azonban már nem árendás jobbágyok, hanem új típusú bérlők, a kapitalista *haszonbérlők* veszik bérbe ezeket a földeket, akikről később részletesebben fogunk szólni.

4. Előfordult olyan eset is, amikor a szerződő árendások csak pusztai ígéretet kaptak arra nézve, hogy megfelelő helyen majd földet kapnak feltörésre. A szerződés tárgyát tehát pontosan *nem* határozták meg. Az 1835. december 31-én meghosszabbított egyik árendás szerződés tanúsága szerint a jobbágyok majd a »Dongér mellett fognak kapni« alkalmas földet, melyet »feltörhetnek és használhatnak«. ³² E záradékkal megújított szerződést, a korábbihoz képest, már 12 jobbággal kevesebb írta alá. Bizonyosnak kell tekintenünk, hogy a kilátásba helyezett földek feltörésére való ígéretet a földesúri *akarat* fogadtatta el. Ha a korabeli mindszerinti határ térképét ³³ megvizsgáljuk, és összevetjük azokkal a területekkel, melyeket a földesúr az egymást követő esztendőben árendába adott, nem tíz vagy húsz, hanem sokszor százon felüli jobbágnak, megállapíthatjuk, hogy saját kezelésében azokat a földeket tartotta meg, melyeket korábban jobbágysai *termő földre tettek*. Néhány szerződésben még az 1820-as évek táján azt olvashatjuk, hogy a jobbágyok »szabad akarattjuk szerint« művelhetik az árendába adott földeket, s nem sok idő múlva, a feltört földekért *felelősségre* vonják őket, mert nem fizetnek érte árendát. Az uraság általában úgy gondolkozott, hogy a fel nem tört földeket árendálják s majd a feltört földeket *saját* majorságához kapcsolja, hogy azon ő termelhessen. Az 1829. július 9-én kötött Dótz-pusztai árendások szerződésében említik, hogy »az árendások kötelezik magokat azon száz hold földet most tüstén művelni, utóbb pedig vetés alá szántani... s aki ezen feltételeknek csak egyikét is bételyesíteni elmulasztja, egész termését az uradalmi confiscatio alá veti«. ³⁴

5. A földek »tüstén megművelése« és »vetés alá szántása« ebben az időben komoly problémát okozott az uraságnak, mert sürgette a *többtermelés*. Van példa arra is, hogy a többtermelést a földesúr igyekezett *megjutalmazni*. 1830-tól kezdve már találkozunk olyan szerződésekkel is, melyekben a földesúr kedvezményeket is helyezett kilátásba arra az esetre, ha az árendások a földeket »alaposabban megművelik«, tehát fokozzák a termelést. »Ha az uraság — mondja egyik szerződésünk —, kívánna összesen ennek hatvan hold földet minden esztendőben *kétszer jól megszántani* fognak, mely esetben *minden szántott holdért két gyalog nap* a fentebb nevezett mennyiségből *le fog számloltatni*«. ³⁵ A »kétszer jól« megszántott egy holdnyi földért tehát *robotkedvezményt* lehetett kapni. Ez a körülmény természetesen vonzotta a jobbágyokat. Azonban sok szerződésből tudjuk, hogy ez a kedvezmény nem sokáig tartott, mert a »kétszer jól megszántott« földek, a szerződés lejártával, visszakerültek gazdájukhoz s annak hasznát ők többet már nem élvezhették.

A mindszerinti uradalomban nemcsak az ilyen árendás szerződések hanem több más fentmaradt okmány is bizonyítja, hogy az uradalom a föld-feltö-

³² Ár. 1832. okt. 2., 5. Ezt a szerződést 51 árendás írta alá, amikor meghosszabbították. Dongér kertészség volt. 1850-ben 414 ember lakta. Mint kisközség Pusztaszerrel volt határos.

³³ Gieseldorf-féle kiadás. Buda. 1855.

³⁴ Ár. 1828, 17.

³⁵ Ár. 1832. szept. 9., 17.

rések szerződéses politikáját nem önzetlenül, hanem saját maga érdekében gyakorolta. Új szerződéseket, vagy szerződések újra kötését, az uradalom földcserére használta fel, és majorsági állagát rendszerint az árendások által feltört földekkel gyarapította. Ez a tervszerű folyamat kedvezett a hitbizomány gazdasági megerősödésének s egyúttal jól szolgálta, a többtermelés fokozása útján, a Bécszet kiszolgáló gyarmati politikát is.³⁶

6. A szabadságharc bukása után megfigyelhetjük, hogy 1848—53 között már alig akad *árendás* szerződés, a legtöbbet már csak a módosabb *haszonbérlek* kötik. Ennek bemutatására összeállítottuk a fentmaradt uradalmi szerződések statisztikáját:

A szerződés jellege	Szerződés összesen db	Szerződés 1848 előtt kötött	Szerződés 1848 után kötött
árendás dohánykertész 1819—1853	86	68	18
kertész és földbérlo 1850—1860	121	—	121
haszonbérleti (nem árendás) 1848—1872	71	—	71
földbérleti (zsirosparaszti) 1860—1870	69	—	69

E kimutatás világosan mutatja, hogy 1848 után már alig akad olyan szerződés, melyet dohánykertészek kötnének. Ellenben sokkal több olyan szerződés akad, melyet a kertészek összekötnék *nem kertészeti* célra alkalmas földterület bérletével. Feltűnő, hogy ilyen kapcsolt, tehát kétféle földterületet tárgyzó szerződéseket 1848 előtt *nem* kötöttek. A mindszerinti uradalom anyási határának hasznosításában 1848 után az a lényeges változás történt, hogy az árendás jobbágyságok kezéből kicsúszott a föld megművelésének *közvetlen* lehetősége és helyettük a földterületeket zsirosparasztságnak adják haszonbérbe, vagyis a korábbi árendás jobbágyságok, mivel más megélhetési lehetőségük nincsen, földnélküli *agrárproletárokká* lesznek. Jellemző adat pl., hogy az uradalom 1848 előtt 12, 1848 után pedig csak 3 arató és nyomtató szerződést kötött a *fentmaradt* szerződések tanúbizonysága szerint. Ebből az adatból is arra kell következtetnünk, hogy 1848 után már a *haszonbérlek* kötötték az arató- és nyomtató-szerződéseket. Építésszel, téglá- és cserépetővel az uradalom 1848 előtt 16, ez után 1859-ig, 12 szerződést kötött. Érdekes viszont, hogy az uradalom fontos haszonvételeket, melyek aránylag legjobban jövedelmezhettek, megtartotta magának, és azokat nem adta ki bérbe. A csárdák, kocsmák, vendégfogadók stb. bérleti szerződése 1848 előtt 31, ezután 23; viszont a mézsárszékek, boltok, bizonyos kereskedések stb. szerződése 1848 után 16, ez előtt csak 8 kötöttet. Kifejezetten haszonbérlet szerződést, mint a fenti kimutatás mutatja, 1848 előtt *egy* sem kötöttek.³⁷

³⁶ Ur. lt. Uradalmi számadások. 1835. Szegedi lt-ban.

³⁷ Véleményünk szerint ezek az adatok bizonyosan hiányosak és feltehetően torzítják is a valóságot. A *fentmaradt* szerződések száma azonban ezekre enged következtetni!

1853 után a szerződéseket jogilag is sokkal gondosabban fogalmazták meg. Kezdetben a bérlet tárgyát még csak nagyjából írták körül, pl. így »... az anyási komp járástul a Kis Tiszáig, vagyis a Csónak csapásig«³⁸ vagy: »A mindszeinti uradalom Nagy hosszú hátnál 16 földet«³⁹ ad árendába. 1855-től pedig már így, pl.: »... tulajdonos és bérbeadó Örggróf úr, saját majorsági földjéből, nevezetesen zeri pusztájának határvonala mentén, 6 hold 1200 négyszögölivel szántott földet, szántóföldnek, és félholdat házhelynek; összesen 6,5 holdat egy tagban. Továbbá ugyancsak a zeri pusztában található semlyék-ből 2, és a kiszáritott rét közelebb eső részén szintén két hold földet, kaszálónak...«⁴⁰ Ha katasztrálileg nincsen is elég pontosan meghatározva a bérbeadott földterület nagysága, mégis kétségtelenül megállapítható a múlthoz viszonyítva, az a törekvés, hogy a földeket földrajzilag alaposabban meghatározzák, pontosabban körülírják. A jobb minőségű föld természetesen a földesúrnak is többet ért, hiszen több haszonbért kaphatott érte. A haszonbérlok »... 34 hold földért — írták egyik szerződésben — egyet 10 mázsával vévén, öszvösen 340 mázsa dohányt; huszonhat, 26 földért, egyet 9 mázsával vévén, öszvösen 234 mázsa dohányt; négy, az az 4 földért, egyet 6,5 mázsával vévén, öszvösen 26 mázsa dohányt; és így 64 öszvösen vett földekért in summa hat száz, 600 netto mázsa dohányt adni«⁴¹ köteleztetnek. E szerződésben nem felejtette el az uraság kikötni azt sem, hogy »a dohánynak jó anya dohánynak kell lennie és az minden földből a legjavából legyen... se rothatnak, se katsnak, sem másképp hibásnak nem szabad lenni...«⁴² Az ilyen tartalmilag már fejlettebb szerződések jól mutatják a polgári gondolkodás hatását, a polgári szerződéskötés tendenciáját.

7. Ha a mindszeinti uradalomban a földosztályozás önkényes tényére gondolunk, látnunk kell a föld minősége és a kizsákmányolás közötti összefüggést.⁴³ Az uraságnak azt nem vethetjük szemére, hogy a jobb minőségű földért több haszonbért követelt, de annál inkább azt, hogy földjeinek minőségét egyoldalúan határozta meg és ezt a jelleget rákényszerítette a szerződő felekre. De hogyan kényszeríthette rá? Ennek egyszerű a magyarázata, hiszen a majorsági föld tervszerű növelése mind kevesebb lehetőséget biztosított árendás bérletkötésre. Ez azt is jelentette, hogy mind nehezebb volt az uradalommal az árendás szerződések megkötése, egyre több jobbágy szorult ki 1848 előtt a termelésből, egyre nőtt a nincstelen zsellérek száma. A szerződéseken megfigyelhetjük: ahogy közeledünk 48-hoz, annál kevesebb az árendás-jobbágy szerződés és 1853 után ilyen szerződésekkel már egyáltalán nem is találkozunk. Vajon az uraság naptárában miért éppen 1853 a határ? Az uradalom éppen úgy, mint a bécsi körök, nem vették tudomásul az 1848. évi jobbágyfelszabadítást, hanem az 1853. évi úrbéri pátensthez tartották magukat, mely végülis kénytelen volt azt elismerni.

Az 1853. év felé közeledő idő alatt egyre fogyó árendás szerződések azonban nemcsak azt mutatják, hogy a jobbágyok fokozatosan szorulnak ki a földből, a bérletekből, hanem azt is, hogy az uradalom bérletre szánt földjeit egyre kevesebb tőkés-bérlo használja. Vagyis a bérleti föld egyre keve-

³⁸ Ár. 1830. szept. 9. 37.

³⁹ Ár. 43.; 567/1832. ur. sz. később 7—10/1832. ur. sz.

⁴⁰ Hb. 1855. augusztus 17. Pölös Istvánnal. (17).

⁴¹ Ár. 1836., 5.

⁴² Ár. 1832., 19.

⁴³ Uo.

sebb, módosabb kapitalista haszonbérő kezén halmozódik fel. Egészen természetes, hogy 1853 után már nem találunk ilyen kikötést a szerződésekben, hogy pl. a jobbágyoknak »két lovának kell lennie«, stb., mert ezeken a földeken már *nem* is jobbágyok, hanem zsirosparasztk, vagy kispolgári elemek a haszonbérők. 1853 után a szerződésekben nincsen szó árendátorról, vagyis nincs szó *jobbágyi állapotú bérőről*, hanem *jogegyenlőséget* feltételezett kapitalista bérőről. Ennek megfelelően megváltozik a szerződések elnevezése is, a régi árendás kontraktusok helyébe *haszonbérleti szerződések* léptek; a szerződéses jogviszonyban a kötelezett oldalon kicserélődtek az alanyok, az árendás helyébe a kapitalista haszonbérő került. Ez a jogi »folyamat« teljes mértékben meg is felel annak a gazdasági változásnak, amely hazánk kapitalizálódásának folyamatában a múlt század derekán végbement.

8. A jobbágyok jogai közé tartozott a korlátozott *állattartás* is. A szerződésekben többször kikötötték, hogy az árendások milyen állatokat tarthatnak. Az árendásnak néha engedélyezték, hogy ökörből és tehénből álló 8 db marhája, 4 sertése és 2 lóva lehet. Az időjárástól függően azt is megengedték, hogy állataikat a földesúr legelőjén legeltethessék. Juhok és idegen jószágok »felfogadása«, elkobzás mellett tilos volt. Ha juhászokkal kötötték szerződést, kötelezték őket az uradalom *Juhászati Szabályzatának* elfogadására.⁴⁴ A halászat és vadászat joga általában a földesurat illette meg.

9. 1853 után haszonvételnek számították a ház és egyéb épületek felépítésére adott urasági *előleget* is. A bérő köteles volt házat »az uradalom által meghatározott minta szerint készíttetni, azt jó karban tartani.«⁴⁵ A felépített ingatlan, a szerződés lejártával, a földesúr tulajdona lett. A tulajdonos vállalta a ház- és a földadó megfizetését. A ház felépítésére adott előlegben szintén a földesúri kizsákmányolás egyik módját kell látnunk. A bérő a felépített házban sokkal több értéket adott vissza urának, mint amennyi az előleg volt.

A fentiekben elsősorban az árendásokat illető, a földesúr által átengedett jogokat vizsgáltuk meg. A következőkben tekintsünk végig az árendások, illetve 1853 után a haszonbéresek *kötelezettségein*; vajon mit kellett teljesíteniök az átengedett jogokért?

II.

A jobbágyok kötelezettségei

1. A szabadságharc előtt kötött árendás szerződésekből jellemző hangon csendül ki a szerződéseknek az a szankciója, hogy a kötelezettségeikért a szerződő felek *egyetemlegesen felelősek*. Ennek az elvnek az érvényesítése általában a szabadságharc körüli időkben kötött szerződéseknel divatos. A mindszenti uraság is szívesen kötötte ki szerződéseiben pl., hogy »az árendások valamennyre egyért és egy valamennyért, — azon esetre is, ha az árendások száma nem volt bé telve.«⁴⁶ Ennek az elvnek hangsúlyozása és írásbafog-

⁴⁴ Sajnos, ez a jogilag bizonyára nagyon érdekes Szabályzat nem maradt fent, 1945-ben az uradalmi levéltár jó részével pusztult el.

⁴⁵ V. ö. később a formula szövegével.

⁴⁶ Ár. 1832. szept. 9., 17. — Vagy: a baksi kertészek 30 lánccal földet bérelnek dohányültetésre a Csomós foknál. Árenda holdanként 8 forint és 30 gyalog robot évenként. Ketten kötik a szerződést: »eggyik a másikért is jót álló árendások«. Cont. 1836. okt. 22.

lalása bizonyára nem is volt alaptalan. Több szerződés megemlíti, hogy »ha az árendások valamelyike elszökne, vagy ott hagyná a munkáját«, ⁴⁷ akkor újabb árendást vehetnek maguk mellé, aki az elszökött jobbágy munkáját elvégezheti. Persze, az újabb jobbágynek két lovának kell lennie, hogy a munkát majd valóban el is tudja végezni. Az 1840-es évek körüli szerződések az elszökött jobbágy helyére való újabb munkaerő beállítását már a földesúr engedélyéhez kötötték. Ezzel a kikötéssel, 1848-ig, nyilván az árendások megbízhatóságát igyekeztek fokozni. ⁴⁸

Az uradalom azonban nem elégedett meg a belépő jobbágyok megbízhatóságának ilyen ellenőrzésével, hanem a kötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében az egyetemleges felelősség elvéhez igyekezett további szankciókat is fűzni. Milyen természetűek ezek a szankciók? Egy jellemző esetet ragadunk ki 1835-ből, amikor Sávai József és Vetró Mátyás szegedi lakosok 240 hold földet árendáltak az uradalmi rétségben azzal a kikötéssel, hogy az árendált földből az első évben 120 láncot, a második évben pedig ismét 120 lánc földet fognak feltörni. A hat évre kötött szerződés vonatkozó szankcióját a következőképpen fogalmazták meg: »3-szor. Az Árendális második, az az, az 1837-dik Esztendőben pedig köteleztetnek az Árendások az egész 240 Láncz Földért átaljában, *akár törették azt fel, akár sem*, minden Holdról 8 Forintokat, és így egy summában 1920 váltói Forintokat fizetni és így az 1837-dik Esztendő Április 1-ső napján az árenda első felét, úgy mint 960 Forintokat; a másik felét, úgy mint ismét 960 Forintokat pedig azon esztendei September 10-dik napján az Uradalomnak Helyben befizetni, és így tovább, mindenkor e szerént az egész árendális Esztendők alatt; hogy *ha* pedig ezt tellyesíteni elmulasztanak, és *ha* tsak az az edgyik Árendásnak is *akárhol* található élő jószágából magának tellyes elégtételt venni, sőt különben is akármely Törvényt szolgáltató Biróság előtt is *nem* írásbeli, hanem *csak szóval* s csupán ezen Contractus előmutatásával formálandó Per által *akármelyik* árendásnak élő jószágából a *másik helyett* is magának 15 napok alatt, az egy esztendő és nap bé nem várásával opcio és *tüsténti Liczitatio* mellett kész adósság utján *annyiszor* elégtételt szereztetni.« ⁴⁹ Az egyetemleges felelősségnek ilyen megfogalmazása már a kapitalizmus embertelen adósságvégrehajtásának módszere. A földesúr a haszonbérli élő jószágait *biztosítékul* kötötte le magának, hogy abból per nélkül kielégíthesse magát. Jellemző, hogy a földesúr elsősorban a haszonbérli élő állatain kívánta behajtani tartozásait s ezzel legfontosabb létalapjától fosztotta meg; egyéb ingóságokra, a végrehajtás során, csak ez *után* került sor.

2. Ehhez az embertelen módszerhez vehetjük még azt a szerződésekben rendszerint előforduló kötelezettséget is, melyet az uraság »magától értetődőnek« tartott, nevezetesen a szerződés megkötésekor hatalmas összegű *foglalót* követelt. A foglaló rendszerint az első ízben esedékes árenda pénzben kifejezett értékét jelentette, melyet az egyébként utoljára esedékes fizetésbe számítottak be. A szerződéskötéseknél a legtöbb nehézség éppen a foglaló körül volt, mert egy összegben kevés jobbágynek volt annyi pénze, hogy az uraságnak nagyobb összegű foglalót fizethessen. Bizonyára az egyre nagyobb összegű foglalók követelésével áll összefüggésben az, hogy az 1840-es évektől

⁴⁷ Ár. 1836. okt. 2. 53.

⁴⁸ V. ö.: Keller L. Mindszent története 1700—1900. Mindszent. 1900. 51.

⁴⁹ Ár. 1835., 22.

kezdve már mind *kevesebb* a foglalóval összekötött árendás szerződés. Mindinkább bérelnék tehát a *zsirosparasztok*, a jómódú polgári elemek, akiknek egy summában is volt nagyobb pénzük. Fenti példánkat folytatva, bizonyára jómódú szegedi polgár lehetett az a Sávai József és Vetró Mátyás is, aki »cauczionalis summaként« letett a contractus aláírásakor 250, »az az Két száz ötven váltói czédulai Forintokat, mely summa az árendális utolsó esztendő utolsó fél évi fizettségek alkalmával fog nékiek az árendális illettségbe beszámíttatni.«⁵⁰

3. Ha már a szankciókról teszünk említést, szólnunk kell egyes szerződések olyan megállapításairól is, melyek kisebb jelentőségű *bűncselekmények* esetében érvényesültek. Szokatlan, de mégis előfordul, hogy egyes árendás szerződésekben az uraság idevonatkozóan is kikötéseket alkalmazott. Ezekben az esetekben a szerződések érdekes adalékul szolgálnak a múlt századbeli polgári és kihágási bíraskodáshoz.

Az egyik 1837-ben kelt szerződésben ezt olvashatjuk: »a főben járó bűnnek büntetése a T. Vármegye Törvény Székét illetvén, s a mi polgári igazság szolgáltatást, a jó rendet és policziát s a kihágások zabolázását illeti, ezekre nézve alóltart Árendások a Mélt. Uraság *jurisdictiója* alá tartoznak, melyet a Mélt. Uraság *saját Uri Széke* és közelebb fiscalisa által gyakorolván a kihágókat, vétkeseket pedig azon Bíró személye által kit e végzett Esztendőnként az árendások közül kinevez, helyben 12 pálcza ütésekkel legfejjebb büntetteti.«⁵¹ Érdekes megállapításokat tesz ugyancsak ez a szerződés a tolvajlásokkal kapcsolatban, amikor megállapítja, hogy a »Tolvajságba keveredett vagy más czégeres bűn miatt a Ttes Vármegye Törvény Székén elmarasztalt haszonbérő az árendások soraiból vétkessége nyilván kijövetelével az uradalom által kitöröltetvén, 15 nap alatt az Anyási Pusztából önként *kiköltözni* és pedig előbb adósságait *lefizetni* tartozik.«⁵² Elítélt árendást tehát nem tűrtek az uradalom területén s adósságainak lefizetése után onnan távoznia kellett. Az a körülmény, hogy ilyen kitételek mégis előfordulhattak árendás szerződésekben, jól mutatják a korabeli közállapotokat. Valóban, a gazdaságilag kisemmizett, nincstelen jobbágyok egy része tolvajlásra adta fejét, mert másképpen nem tudott megélni. A szerződés hasonló megállapításai arról tanúskodnak, hogy az uradalom 1840 körül *reális* lehetőségekkel számolt, hiszen a szerződött jobbágy, nyomorult viszonyai miatt ebben az időben már nemegyszer adóssággal hagyta el urát.

De a szerződések fent említett idézetei még mást is elárulnak. A szerződések szövege világosan beszél a földesúr *jurisdictiójáról*, vagyis a földesúri bíraskodásról. Ez megfelel az 1836. évi X. tc.-nek, mely fenntartja az úri széket. A törvény szerint a földesúr maga már nem lehetett közbíró, hanem maga helyett táblabíró volt köteles meghívni az elnöki székbe. Ehhez képest tehát, 1848 előtt, a mindsenti uraság szerződéskötői *jobbágyi állapotú árendátorok*, akiknek *elsőfokú* bírósága polgári és kihágási vonatkozásban az úri szék. Ennek a ténynek megállapításával természetesen eszik annak az egyébként igen érdekes kérdésnek vizsgálata, hogy vajon a mindsenti uradalom árendásai telkesjobbágyok, vagy pedig telek *nélküli* jobbágyok voltak-e? Sajnos, az aláíró árendások nevei alapján nehéz lenne eldönteni, hogy kinek

⁵⁰ Uo.

⁵¹ Contr. 1835. nov. 12., 67.

⁵² Uo.

volt és kinek *nem* volt telke a szerződők közül s csak feltételezhetjük, hogy ezek az árendások többnyire telek *nélküli* jobbágyok voltak. A kérdés vizsgálata már csak azért sem lenne érdektelen, mert a kapitalista viszonyok kibontakozásának előrehaladásával az árendásoknak, ha nem is jogi, de *tényleges* viszonyuk a földhöz olyan formában változott meg, hogy bizonyára mind *kevesebb* teljesjobbágy bérelt földet. Ennek a ténynek abban lehet a magyarázata, hogy a majorsági föld mindinkább nőtt, a jobbágyi telkek mindinkább aprózódtak s a jobbágyok nagyrésze az uradalomban cseléddé vált.

4. A jobbágy köteleességei közé tartozott a *robot* is. Érdekes: hogy a mindszent-ányási uradalom szerződéseiből sokszor nem derül ki, hogy *mi* a robot *mértéke*. Általában azt találjuk, hogy az árendásoknál évenként »tiz gyalog napot és öt kotsis napot« kötnek ki. Hogy a szerződő jobbágnak két lóval kellett rendelkeznie, az a robot teljesítésével állott összefüggésben. A szerződések természete szerint (pl. föld, káposzta, dohány, stb.) több vagy kevesebb a robot tartama. Sok szerződésben ilyen formulát találunk: »Évenként husz napot kézi munkával, avagy minden három kézi nap helyett egy szekeres napot az uradalom részére, ott és akkor, amikor kívántatik, a rendelt munkára alkalmas eszközökkel avagy alkalmas egyénnel dolgoztatni vagy dolgozni. A munkára kellő időben való meg nem jelenés, annál inkább tehát *munkamulasztás* első és másod ízben minden egyes kézi napért 1 pengő forinttal, és minden egyes szekeres napért 3 pengő forinttal fog a haszonbérő által fizettetni; ha pedig a bérő harmad ízben is ily muladékosságban találtatnék, jelen bérleti szerződés reá nézve *azonnal megszűnik* és a bérletből minden kár követelhetés nélkül *időközben* is, legrövidebb úton *elmozdítottatik*.«⁵³ Az első két esetben tehát a jobbágy megválthatja robotját, a harmadik esetben azonban már elmozdithatták. Ez a szankció azt mutatja, hogy az 1840-es évek körül az uradalom már könnyen túladott az árendás jobbágyokon, hiszen volt elég *munkanélküli* zsellér, aki helyébe állhatott.

5. A jobbágyok kötelezettségei között találjuk még: szerződésként változó mennyiségű tiszta búzát kellett az uraság magtárába szállítani; évenként meghatározott mennyiségű fát kellett ültetni az árkok mentén; három napot kellett az urasági vadászatokon résztvenni; vállalni kellett több-kevesebb gabona nyomtatását; házatlan zsellért senki sem fogadhatott be, stb.

III.

Az uradalmi szerződés-formulák

Ha a jogok és kötelezettségek oldaláról a mindszent-ányási uradalom több mint egy fél évszázadon keresztül keletkezett szerződéseit vizsgáljuk, főképpen a fenti kötelezettségekkel találkozunk. Ezekben a szerződésekben kifejezve találjuk az uradalom *gazdasági felfogását*, hogy ti. milyen mértékben hajlandó a jogokat átengedni és ennek fejében milyen kötelezettségek vállalását kívánja a szerződőktől. Ha a mindszent-ányási uradalomnak a XIX. század első felében kötött haszonbérleti szerződéseit időrendben áttanulmányozzuk, látjuk, hogy az egyes kötelezettségek szinte szerződésről szerződésre, évről évre *gyarapodnak*, ugyanakkor a jogosítványok egészen szűk területre

⁵³ V. ö.: későbbi formulával.

zsugorodnak össze. A jogosítványok és a kötelezettségek köre végül is *megállapodik* és kinyomtatott *szerződés-formulákhoz vezet*. Ilyen formulák első-sorban a *földhaszonbérleteknél* keletkeztek. Az alábbiakban közöljük a kinyomtatott és 1853 után kb. húsz éven (?) keresztül használt haszonbéres-formulát, melyből a hiányzó adatokat rendszerint a szerződő haszonbéres előtt töltötték ki:

HASZONBÉRES SZERZŐDÉS.

»Melly az alábbmegirt felek közt következőleg kötöttett:

1-ször. Általenged az alábbirt tulajdonos és bérbeadó örgróf Ur, saját majorsági földjéből, nevezetesen pusztájának határvonala mentén, 6 hold 1200 ölivel számított földet szántóföldnek, és fél holdat házhelynek; öszvesen $6\frac{1}{2}$ holdat egy tagban. Továbbá ugyan csak a pusztában található semlyékekből 2, és a kiszáritott rét közelebb eső részen szintén két hold földet, kasszállónak 185...-ik évi-lső napjától 18.....-ik 30-ig haszonbérbe.

2-szor. Megengedtetik a haszonbérlőnek, ökrökből, vagy tehenekből álló 8 darab marhát, és 4 darab sertést, valamint kötelességül tétetik három, de legkevesebb két jó karban levő lovat, mindenkor tartani. Ezen jószágoknak, az idő viszontagságai mérlegbe vétele mellett, a bérbeadó örgróf urnak saját legelőjén a legszükségesebb legelői térség, melyben mindazáltal az uradalom jószágai is tetszés szerint legeltethetnek, kijelentetend. Juhok tartása, valamint idegen jószágok felfogadása azonban, elkobzás terhe alatt meg nem engedtetik.

3-szor. Ház, és több más netalán szükséges épületek felállításának segedelmezéseül, a bérbeadó örgróf ur haszonbérlőnek pengő forintot adand oly feltétellel, hogy a bérlő, lakházát, az uradalom által meghatározott minta szerint készíttetni, azt évenként jó karban tartani köteleztetend, és az épületek nem a bérlő, hanem a bérbeadó örgróf ur tulajdonai lesznek; minélfogva a ház- és földadó, a bérbeadó örgróf ur mint tulajdonos által fog fizettetni.

4-szer. Ezen fentebbi pontokban elszámált haszonvételekért kötelezi magát a haszonbérelő

- a) A bérlet ideje alatt minden évben május 1-ső napján és october hó 1-ső napján szintén öszvesen az egész évre pengő forintot a mindszeni uradalmi pénztárba fizetni.
- b) Évenként másza legjobb minőségű dohányt, mely legalább is a szivarlevelek közép osztályába essék, természetben adni, és ezen dohányt az év martius vagy aprilis hónapjaiban 15 fontnál nem nehezebb kemény fából készült bálfák és csinos gyékény haszurák közé bebálozva, először is a bérbeadó örgróf urnak megbizottjai által az általvételre meghatározott helyre elvinni, ott rendes átvizsgálat után, ha a dohány e szerződés pontjának megfelelőnek találatnék, általadni, valamint később, a midőn t. i. rendeltetni fog, ugyanazon bálakat maga költségén, akár Szeged városába, a vitelhez hozzá járuló habár költséges terhekkel is, akár más vidékre, hol a dohány-beváltási hely leend, elszállítani, és ott minden hiány és hiba nélkül mázsára téven átszámolni. Azon esetben, ha a bérlőnek e pontban meghatározott minőségű dohányja természetben hiányzanék, a helyett köteles a bérlő azon árt,

mely a dohánybeváltási árak évenkénti jegyzékében közép minőségű szivar-levelek ára leendő, készpénzben fizetni.

- c) Évenként pozsoni mérő megrostált tiszta rozsot az uradalmi magtárba szállítva adni:
- d) Évenként darab fát ott, ahol kívántatik, ültetni, s ez ültetvényt az ehhez szükségelt árokkal ellátni.
- e) Évenként napot hajtó vadászatban szolgálni.
- f) Évenként napot kézi munkával, avagy minden három kézi nap helyett, egy szekeres napot, az uradalom részére, ott, a hol, és akkor, a mikor kívántatik, a rendelt munkára alkalmas eszközökkel avagy alkalmas egyénnel dolgoztatni vagy dolgozni. A munkára kellő időbeli meg nem jelenés, annál inkább tehát munkamulasztás első és másod ízben minden egyes kézi napért 1 pengő forinttal, és minden egyes szekeres napért 3 pengő forinttal fog a haszonbérő által fizettetni, ha pedig a bérő harmad ízben is ily muladékosságban találtatnék, jelen bérleti szerződés reá nézve azonnal megszűnik, és a bérletből minden kár követelhetés nélkül időközben is, legrövidebb uton elmozdittatik.
- g) A haszonbérő akkor, midőn a bérbeadó örgróf urnak akármilyen néven nevezendő gabonái avagy repczéjének nyomtatása kezdődni fog, első felszállítás után negyed napra, először is szérük csinálására, s ennek evégezte után harmad napra, két lóval és egy minden munkára alkalmas emberrel, a megkezdendő nyomtatás folytatására, ott, a hol kívántatik, de csak az uradalomban megjelenni, és másokkal társaságba lépve, a repczén kívül, 50 kereszt gabona elnyomtatását, az évenként meghatározott arató részen, eggyel felül számítandó nyomtatói részért — a szokásban lévő ebédre sz kijárása mellett, — a repczére nézve pedig a vidéken mások által is adatni szokott nyomtató rész mellett, elnyomtatni, az összes gabonát felszórni, tisztán megrostálni, az uradalom zsákjába felmérni, a maga szerszámán a kihmutatandó magtárba felhordani, ott a zsákokból kiüresíteni; továbbá a szérükön az elnyomtatott gabonából származó egyéb szalmamennyiséget, naponként, a mint a nyomtatás folytatódik, mint az ott lévő felügyelő tiszt kívánni fogja, kazalba összerakni, végtére a polyvát egy több rakásba összehordani, s ott szalmával jól betakarni.
- h) A bérő, földje mentén eső határárkokat jókarban tartani, és az árkok partjainak, valamint a házak menténnek vonalát is, fákkal, melyek az uradalom tulajdonai lesznek, de galyaikat a bérő használhatja, beültetni.

5-ször. Olly egyéneket, kik földdel nem birnak, mint lakók vagy házatlan zsellérek tekintetnek, a bérőnek befogadni, avagy bérletét a bérbeadó örgróf ur jóváhagyása nélkül, bárkire is általruházni szabad nem leszen.

6-szor. A bérő, a haszonbér biztosítása végett, mindennemű bárhol tállatató ingó vagy ingatlan javait jeles zálogul leköti és javai felett tetszés szerinti felügyelési, sőt zár alá vételi jogot enged; azon esetben pedig, ha ezen szerződés bármely pontjában megirt feltételeket megszegné, avagy azokat, a kiszabott, vagy kívánt időben pontosan nem teljesitené, úgy szintén ha lopásba keveredne, örgazdaságokban vagy rossz emberek lappangatásaiban tapasztaltatnék, jelen szerződését és azon alapuló bérletét azonnal időközben is tettelegesen megszüntnek, és a földeket minden azokban talál-

ható vetésekkel, s javításokkal, a nélkül hogy azokért legkisebb kárpótlást kívánhatna, a bérbeadó örgróf ur szabad rendelkezése alá visszaesetteknek, most már akkora ismeri és nyilatkoztatja. — Ezenfelül jogot ad a bérbeadónak, hogy őt magát önhatalmával, akár bármely szabad választás szerinti szóbeli bíró által, az összegre tekintet nélkül 8 napok alatt megejtendő elmarasztalás és végrehajtás után, a bérletből végképen kivettethesse, egyszerűen ugyancsak azon szabad választandó szóbeli bíró által, minden jelen szerződésből hátramaradásokat, netalán a másnak leendő új bérletkevesebbségéből keletkezhető hiányokat, értve azt a szerződésben különben kitűzött utolsó napig, rajta szintén még az ingatlan javak irányában is 8 napok alatt megejthető végrehajtás után, tetszés szerint kijelölendő vagyonaiból, mindennemű költségekkel együtt világos adósságként, bármennyire menne a követelés, szintén szóbeli eljárás után megvétethesse. Lemondván mindennemű perorvoslatokról, jelesen pedig a birtokon belüli vagy kívüli fellebbvitelről, felsőbb helyekre teendő folyamodásokról, még a perujtásról is. A bérlet ideje lejártával pedig jelen szerződés ereje minden felmondás előre-bocsátása nélkül magában megszűnik, és a bérló által használt földek a bérbeadó szabad rendelkezése alá visszaesnek; ellenkező esetben a bérló, akár önhatalommal, akár bármely tetszés szerint választandó szóbeli bíróság után, 8 nap alatt foganatosítandó elmarasztalással és végrehajtással az okozott költségek megtérítése mellett a birtokból tettelesen kivettetik, sőt mint más tulajdonának jogtalan bitorlója közfenyíték alá is vétetik.

7-szer. Egyenesen kiköttek, hogy ezen szerződésnek törvényes bélyegdíját, még pedig két példányokért, melyeknek egyikét a méltóságos örgróf ur, és másikat a szerződött fél magok biztosítására megtartandnak, egészen a szerződésre lépett haszonbérlo köteleztetik azonnal készpénzben kifizetni. Ugy tulajdonképen, ha a haszonbérlo részletenkint befizetendő haszonbérleti illetményéről a pénztár részéről nyugtatványt venni kívánna, az illyes nyugtatvány kiadhatására megkívánható bélyeg-papirozt a haszonbérlo tartozik magával hozni, mert különben nem nyugtatványoztatik.

Kelt“

E formulában az egyes szerződéspontok lényege már a korábban kötött szerződésekben is megtalálható. Az árendás szerződések 1848 után ilyen *haszonbéres* szerződésekévé váltak; a szerződés jellege és formája a kapitalizmus követelményeinek megfelelően átalakult.⁵⁴ A formuláig eljutott fejlődés azt

⁵⁴ Alább közlünk még egy 1855-ből kelt szerződést: »Szerződés. Melly az alólírt felek között következő feltételek alatt megkötöttet:

1. a Mindszenti Uradalom Nagyhosszú hátnál 16 hold földet holdját 1200 nőlivel számítva szántás-vetés alatti használatra három egymásután következő évre az az 1855^{ik} év Octob. 1^{ik}ül egész 1858^{ik} év September utolsó napjáig az alólírt bérloének haszonbérbe áttaladja.

2. Ezen föld használatáért fog a bérlo a Mindszenti Uradalom pénztárába évenkint minden hold föld után 5 Ft 30 kt peng. fizetve összesen 88 forintot pp. négy részletben minden fértály év kezdetének első napján olly pontosan befizetni, hogy hacsak egyszer is a fizetést a kitűzött határnapon tellyesíteni bármi okból elmulasztaná, jelen Szerződés most akkorra azonnal megszűntnek nyilatkoztatik, és a bérlo azonkívül hogy a 3^{ik} pontban megírt óvó pénzt elveszti, a 16 hold föld birtokából tüstént kiesik, és minden ez 16 holdon avagy holdban találtató vetések avagy természetvények és takarmányok minden kár megtérítés követelhetése nélkül az Uradalom tulajdonaivá válnak. — És ha a Szerződéstől elcsés után a 16 hold-föld 88 pengőforintnál olcsóbban kibéreltettnék, az olcsóbb kibérlésből eredő hiánya a bérlo jelen Szerződés lejártáig számítva lekötven magát e tekintetben és minden-

is jól tükrözi, hogy az uraság nem vette tudomásul az 1848. évi magyar törvényeket, hanem azoktól teljesen függetlenül, saját érdekei szerint alkalmazta a szerződéses kikötéseket. Az 1836. évi VIII. tc. hiába szól az úrbéri kötésekről, a törvényben alkalmazott rendelkezések hiába biztosítanak a jobbágságnak, a korábbi viszonyokhoz képest, előnyöket, az uraság nem vette tudomásul. A szerződésekben egyetlen egyszer sem találkozunk törvényes rendelkezésekre való hivatkozással, az uradalom teljesen *önkéntesen*, a maga érdekei szerint alakítja ki szerződési jogát. Nem változtat ezen a jobbágyfelszabadító 1848-as törvény sem; a szerződések korábbi elemei, nem egyszer feudális elemei, *megmerevednek*, a szabadságharc bukása után állandó használatot nyernek.

A mindszent-ányási uradalomban a múlt század elején még nem alakultak ki teljesen a kapitalista viszonyok; az egyre szaporodó árendás szerződések azonban mindjobban jelzik a gazdasági-társadalmi alapban végbement változásokat. Ez a fejlődés, az első árendás szerződésektől 1853-ig, eljut a *haszonbéres* szerződésekig, a kötelezettség alanyi oldalán az árendás helyébe a *kapitalista haszonbérő* lép. Ez a tény azonban nem változtat a szerződések jogi jellegén: az árendás is haszonbérő, még akkor is, ha jobbágyi állapotban van.

Az obligatio két tényezőt feltételez: az egyik az *árutermelés*, a másik pedig a *formai jogegyenlőség*. Minthogy e két tényezőnek az árendátor személye megfelel, ő is *haszonbérő*, tehát kapitalista viszonyok hordozója. Az árendás jobbágy *árutermelő*, aki még a feudális viszonyok között, feudális kötöttségek mellett kapcsolódik a földesúrhoz. Ez a kapcsolat azonban jogi szempontból még akkor is *önkéntes*, ha gazdaságon kívüli kényszer viszi az árendást a földesúr földjére, hiszen a jobbágyot semmiféle erőszak *nem* parancsolja szerződés aláírására.

Az uradalom oldaláról vizsgálva a kérdést, kétségtelenül megállapítható, hogy az uraság, az új, a kapitalista viszonyokhoz való alkalmazkodásában csak addig a határig megy el, ameddig azok érdekeinek megfelelnek. Az előbb közölt formula jól mutatja, hogy az uraság a korábbi árendás szerződések

nemü vagyonát az Uradalom részére szabad választásra bármely szóbeli bíróság által legrövidebb uton per költségekkel együtt megtéríteni köteleztetik.

3. Jelen Szerződés aláírásakor tartozik a bérő óvó pénzül az Uradalom pénztárába 22 forintot pengőben befizetni. — És ez összeg ha a 2 pontban leírt nem fizetési eset az egész 3 év alatt elő nem fordul, az utolsó évi haszonbérenek a negyedébe tudatik be, addig pedig kamat nélkül az Uradalom pénztárába marad.

4. A bérő a P. T. 1104—1105—1106 5 jótékonyágairól lemond és a haszonbér elengedésének semmi szín és cím alatt helye nem leendő.

5. A haszonbér utolsó esztendejében, ha az Uradalom az első pont alatti 16 hold-földet jelen bérlőnek újból ki nem bérelné, tartozik a bérő akár magának az Uradalomnak, akár új bérlőnek megengedni, ha mindjárt az utolsó évi aratás avagy kukoricza földek esetében kukoricza letörése után a 16 hold földet ugarolhassák, szánthassák és bevetthessék. — És jelen bérlőnek az utolsó év utolsó napjáig ezen földön maradhatása egyedül netalán ott található takarmányainak hely engedésére értetik. Ha pedig az utolsó év utolsó napja után is ezen földön a bérlőnek bármintemű takarmányai találtattnának, azok ezen határ időn túl az Uradalom tulajdonaivá válnak.

6. Földméri munkálatok és kijelöléseknek a bérő helyt adni tartozik.

7. Juhok és sertvések tartása e földön elkobzás büntetése alatt tilalmaztatik.

8. Jelen Szerződés két példányához szükséges bélyeg díjt a bérő fizeti, valamint ha az általa leendő fizetésekről nyugtát kívánna az ahoz szükséges bélyeg papirost magával hozni köteleztetik — Kelt Mindszenten, 1855^{ik} év Octob. 1^{én} — Faragó Imre s. k.

feudális tartalmának egyrészét átmentette az új, kapitalista haszonbérlok terhére, az uradalmi szerződési jog a feudális földjáradék egyes elemeit a kapitalista haszonbéres szerződésben megmerevítette. Ezt a megmerevedést bizonyára az uradalom *hitbizományi* jellege is elősegítette, mely szívesen vált konzervatív, feudális jogi elemek hordozójává.

Az a kérdés, hogy az árendátor telkes-e vagy zsellér, nézetünk szerint semmit sem változtat jogi helyzetén: így is, úgy is *haszonbérlo*, aki jogokat élvez és kötelességeket teljesít. Ennek ellenére az árendás jobbágy mégsem kapitalista haszonbérlo, hanem *feudális viszonyok* között élő olyan haszonbérlo, akinek a termelőerőkhöz való viszonyát még *feudális feltételek* szabják meg. Ezek a feltételek határozzák meg társadalmi viszonyát is. A XIX. század első felében az árendás jobbágyok a jobbágyoknak olyan rétege, amely a *halódó* feudális kötöttségek mellett a kapitalizálódás útjait egyengette, függősége szerződése kötelezettségéig tartott, hogy aztán szerződése lejártával birtoknélküli *proletárrá* változzék.

A szerződések tanúsága szerint a mindszeinti uradalomban azt találjuk, hogy a parasztság proletarizálódásának folyamatában 1853, vagyis az úrbéri pápens kiadása éles *határvonal*, ettől az időtől már *nem* találunk a hitbizomány területén árendásokat, helyüket elfoglalták a kapitalista haszonbérlok.

Др. Пал Мадай

Заведующий кафедрой, доцент университета

ДОГОВОРНЫЕ ФОРМУЛЫ КРЕПОСТНЫХ АРЕНДАТОРОВ В МИНДСЕНТ—ОНЬЯШКОМ ИМЕНИИ

(Резюме)

Имение семьи маркграфа Паллавичини расположено на север от Сегеда на площади в 68.000 кадастровых хольдов. Это огромное имение в 1842 году стало неделимым родовым имуществом, вернее неделимым имением. Начало капиталистического развития имения приходится к первой половине XIX столетия; это развитие находится в тесной связи с колониальным положением Венгрии. В это время интересом Австрии в большей мере было, чтобы из венгерской «колонии» на австрийский рынок посылалось как можно больше зерна. Положение венгерского крестьянства также определялось этой колониальной политикой.

В миндсент-оньяшском имении под влиянием колониальной политики сформировался характерный слой венгерского крестьянства — крепостных арендаторов, которые на определенное время заключали договор с имением для обработки или вспашки земель. Эти арендаторы вначале платили аренду только деньгами, а позднее их обременили все большими услугами.

Помещики в Венгрии не приняли к сведению законы 1848 года об отмене крепостного права, а только императорский указ от 1853 года, который признавал отмену крепостного права. Сохранившиеся договоры отражают, что после 1853 года вместо прежних договоров крепостных арендаторов вступили капиталистические арендные договоры, массы прежних крепостных арендаторов превратились в аграрный пролетариат, не имевший земли и аренды.

В отношении капиталистической аренды в имении сформировались договорные формулы, которые при неделимом характере носило и сохраняло элементы феодального права. Имение перенесло часть феодального содержания арендных договоров для обременения новых капиталистических арендаторов; во время этого процесса исчезли прежние арендаторы, которые в этой борьбе превратились в безземельный и безарендный аграрный пролетариат.

DR. PAUL MADAY

professeur adjoint muni des fonctions du titulaire de la chaire

FORMULAIRES DE BAUX CONCLUS AVEC LES SERFS AFFERMATAIRES
DANS LE DOMAINE SEIGNEURIAL DE MINDSZENT-ÁNYÁS

(Résumé)

Le domaine seigneurial des marquis de Pallavicini est situé au nord de la ville de Szeged, sur un territoire de 68 000 arpents cadastraux environ. En 1842 ce domaine immense est devenu majorat, donc une propriété inaliénable. Les débuts du développement capitaliste du domaine datent de la première moitié du XIX^e siècle; ce développement est en corrélation étroite avec la condition coloniale de la Hongrie. L'intérêt primordial de l'Autriche à l'époque était d'obtenir de la «colonie» hongroise le plus possible de blé bon marché pour le marché autrichien. La condition du paysan hongrois était également déterminée par la politique coloniale.

L'influence de la politique coloniale a donné naissance, dans le domaine seigneurial de Mindszent-Ányás, à une couche spéciale des paysans hongrois, celle des serfs *affermataires*, qui signaient avec la seigneurie des contrats à temps déterminé pour la cultivation ou le défrichage des terres. Au début les affermataires payaient le bail en argent, mais à la suite furent grevés de plus en plus de faisances.

En Hongrie, les seigneurs terriens ne prirent pas connaissance de la loi de 1848 sur l'émancipation des serfs, et attendirent la patente de l'empereur d'Autriche publiée en 1853 qui confirmait l'émancipation des serfs.

Les baux qui ont été conservés indiquent qu'à partir de 1853 des baux de serfs affermataires sont remplacés par des contrats de bail capitalistes, que les masses de serfs affermataires se transforment en prolétaires agricoles sans terre et sans bail.

Des formules de contrat de bail capitaliste se fixent dans le domaine seigneurial, qui, étant donné son caractère de fidéicommiss, conserve et pétrifie des éléments juridiques féodaux. Le teneur féodale des baux affermataires a été préservée en partie par la seigneurie aux dépens des nouveaux preneurs capitalistes; tandis que les anciens affermataires disparaissaient au cours de cette lutte, pour en sortir comme prolétaires agricoles sans terre et sans bail.



Martonyi János
egyetemi tanár

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE



I. A TÁRGYKÖRÜNKBE TARTOZÓ KÉRDÉSEK MEGJELÖLÉSE

Marxnak és Leninnek a dolgozó nép egységére és a munkaviszony természetére vonatkozó tanításaiból határozottan következik, hogy a munkajog szabályainak a szocialista államban egészen átfogó, általános érvényűeknek kell lenniök. Ezt az elvet valósítja meg nálunk is a Munka Törvénykönyve (Mt.), amelynek rendelkezései kötelezőek »minden munkáltatóra és minden munkaviszonyban álló dolgozóra« (Mt. 5. §). A Munka Törvénykönyvének hatálya tehát kiterjed az ún. közszolgálati alkalmazottakra is (Mt. V. 4. § (1) bek. b) pont), akiknek fogalmát közelebbről a Munka Törvénykönyve szóbanlévő végrehajtási utasításának 5. § (3) bekezdése írja körül, olyképpen, hogy a munkajogi szabályozás szempontjából »közszolgálati alkalmazott az, akit az államhatalom, valamint az államigazgatás központi és helyi szervei... közfeladatok ellátására rendszeres munkabérrel egybekötött állásra megválasztanak, kineveznek, vagy szerződéssel alkalmaznak«.

A Munka Törvénykönyvének most folyamatban lévő újrakodifikálási munkálataival kapcsolatban a közszolgálati alkalmazott fogalmának fenntartása és az eddiginél tökéletesebb meghatározása elvileg is fontos kérdésnek minősül.¹ E fogalom gyakorlati jelentősége főleg a munkaviszony keletkezésének és megszűnésének módja, valamint tartalmának egyes elemei (munkarend; fegyelmi, büntetőjogi és kártérítési felelősség, stb.) szempontjából mutatkozik. Az alábbiakban ezek közül a legelsődlegesebb kérdéssel, a közszolgálati alkalmazottak munkaviszonyának keletkezésével, ennek kisebb-nagyobb sajátosságaival foglalkozunk.

Az értekezésünk címében megjelölt ennek a tárgykörnek a területére a szakirodalomban általánosan elfogadott felfogás szerint két kérdéscsoport tartozik: egyrészt a közszolgálatba lépés személyi feltételeinek megállapításával, másrészt az alkalmazási aktus kibocsátásával kapcsolatos problémák.

Az alkalmazásba lépés feltételeire vonatkozólag szeretnénk előljáróban leszögezni, hogy a szolgálatba való felvétel ún. objektív előfeltételeit (megüresedett állás, költségvetési fedezet) nem tartjuk tárgykörünkhöz tartozóknak és ezért a továbbiakban mindig csak az alkalmazás személyi jellegű, szubjektív feltételeivel fogunk foglalkozni, tehát azokkal, amelyeknek a közszolgálatba lépni kívánó személyében kell fennforogniok. Ezek között rendszertanilag követni fogjuk a közszolgálati alkalmazás általános és különös feltételei

¹ Lásd a Közalkalmazottak Szakszervezete által, 1957. szeptember 23–24-én, Fonyódon rendezett ankét keretében erről a kérdésről lefolyt beható vitát, amelynek anyaga »Az államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete« című kiadványban (Budapest, 1958, 116 l.) jelent meg (3–69. l.).

(kellékei) közötti különbségtételt, amint ezt az idevágó munkák jelentékeny része teszi. *Általános* feltételeknek azokat tekintjük, amelyeknek az illető személy által való teljesítése minden közszolgálati állás elnyeréséhez szükséges. A *különös* feltételek ezzel szemben olyan személyi kellékek, amelyek igazolására csak a közszolgálati állások egyrészénél van szükség, illetve amelyek igazgatási áganként és munkakörönként eltérőek.

Az *alkalmazási aktus kibocsátásához* tartozó kérdések körére nézve is előre jelezni akarjuk álláspontunkat: közéjük tartozónak véljük mind a közszolgálati alkalmazásba való felvételt célzó *eljárásnak* a problémáit (így pl. az alkalmazási lehetőség közlését, az alkalmazásra kerülő személyek kiválasztását, a megtörtént alkalmazás közzétételét és az eskü kivételét), mind az alkalmazási aktus *kibocsátójával* (az alkalmazási jogkörnek a különböző szervek közötti megoszlásával) és *formájával* (kinevezés, választás, szerződés) összefüggő kérdéseket.

Hangsúlyozni kívánjuk még bevezetőben, hogy az alkalmazás személyi feltételeinek tárgyalásánál a közszolgálati alkalmazottak *képesítésének* kérdése — amelynek vizsgálatával önmagában is ki lehetne tölteni dolgozatunk adott terjedelmét — eléggé bőven ki fogunk terjeszkedni, ha nem is tekintjük ezt tanulmányunk főtémájának. Úgy véljük ugyanis, hogy ennek a jelentős problémának anyagunkból való kirekesztése nem vihető keresztül; mégpedig azért nem, mert a képesítés megkívánása az alkalmazás különös személyi feltételeinek egyikét jelenti, továbbá, mert a megkívánt képesítéssel bíró személyek közül a legérdemesebbnek és legrátermettebbnek látszó jelölt kiválasztása a közszolgálati alkalmazás eszközölését célzó folyamat egyik, a többtől el nem választható eleme.

Tanulmányunk tárgyának ilyen elhatárolása után *munkánk célját* röviden abban foglalhatjuk össze, hogy egyrészt be akarjuk mutatni a közszolgálati alkalmazásba lépés szabályozását hazánkban, továbbá más szocialista államokban és egyes jelentősebb burzsoá országokban, figyelemmel a kétféle rendezés gyökeresen eltérő osztályszempontjaira; másrészt konkrét következtetéseket akarunk levonni de lege ferenda, fennálló jogszabályaink mikénti továbbfejlesztésére nézve.

Az alábbiakban előadandókkal bizonyítani igyekszünk majd azt, hogy a témakörünkhöz tartozó kérdések *alkalmasak és megérették* nálunk a *szocialista szellemben való jogi szabályozásra*, s egyúttal részben olyanok, amelyek az *általános munkajog előírásaitól bizonyos vonatkozásokban eltérő rendezést igényelnek*. Azt már másodlagos és vitatható kérdésnek tartjuk, hogy közülük melyeket rendezhetünk a közszolgálat egész területére érvényes, átfogó szabályokkal és melyek azok, amelyeknek ezekre alapított, de szolgálati áganként mégis különböző szabályozása látszik indokoltnak. Az egyes részleteknél erre nézve is jelezni fogjuk álláspontunkat.

II. A HAZAI SZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA ÉS JELENLEGI ÁLLAPOTA

A.) A felszabadulás előtti főbb jogszabályok

1. A közzszolgálati alkalmazás *általános feltételei* tekintetében jogunkban hosszú időn át az 1883: I. tv.-be, az ún. kvalifikációs törvénybe foglalt rendelkezések voltak irányadók. Ezek nyertek inkorporálást a Pénzügyi Szolgálati Szabályok 1896. évi második kiadásába is, amelynek rendkívüli jelentőségét — mint tudjuk — az adta meg, hogy ezek hatályát 1902-ben egy, a képviselőháznak is bejelentett minisztertanácsi határozattal az egész közzszolgálatra kiterjesztették. Az egyes feltételek (pl. a büntetlen előélet) értelmezése tekintetében természetesen idéztek elő változásokat a később kiadott különböző törvények, de az 1883: I. tv. rendelkezései mindmáig alapját adják a hatályos jognak.

2. A *különös feltételekre*, nevezetesen a *képesítési kellékre* vonatkozóan az 1883: I. tv.-ben foglalt szabályokat a különböző szolgálati ágak, illetőleg alkalmazotti kategóriák tekintetében sokféle jogszabály módosította; így pl. az ún. fogalmazói kar tagjaira nézve az 1929: XXX. és az 1933: XVI. tv., egyes városi tisztségekre nézve az 1912: LVIII. tv., a községi jegyzői állásokra az 1900: XX. tv.

Az 1867 utáni időben egyes szolgálati ágakra vagy meghatározott munkakörökre való alkalmazáshoz a szakképesítés igazolásán kívül *egyéb különös feltételeket* is megállapítottak jogszabályaink. Így pl. megkívánták a férfi vagy női nemhez tartozást; a rendőrséghez vagy a pénzügyőrséghez pl. csak férfiakat lehetett felvenni, viszont egyes ápolói munkakörökbe csak nőket. Voltak olyan jogszabályaink is, amelyek az alkalmazandó személyektől nőtleniséget követeltek; ez volt a helyzet pl. általában a gyakornoki állásokra nézve, valamint a különböző őrszemélyzetek állományába tartozó állásoknál és a klinikai orvosi munkaköröknél. Ezeket a jogszabályokat a nemek egyenjogúságát biztosító 1948: XLIII. tv.-nél és más jogszabályoknál, valamint Népköztársaságunk Alkotmányának az állampolgárok jogegyenlőségét minden vonatkozásban biztosító tételeinél fogva hatályon kívül helyezetteknek kell tekintenünk.

3. Az *alkalmazási eljárás* egyes mozzanataira nézve jogunkban mindig hiányzott az általános érvényű szabályozás. Az alkalmazási lehetőség nyilvános közlése, illetve formászerű *pályázat* meghirdetése csak az állások egyes kategóriái tekintetében volt előírva. Ilyenek voltak különösen az ún. fenntartott állások, amelyek betöltésénél egyes személyi csoportok (pl. igazolványos altisztek, hadirokkantak, tűzharcosok) számára kedvezményeket, előjogokat biztosítottak (1931: III. tv., 1933: VII. tv., stb.). Elvileg kötelezővé tette az egyes állások betöltése előtt pályázati hirdetmény kibocsátását a vármegyei ügyviteli szabályzat (125.000/1902. B. M. sz. rendelet), de e szabály betartása alól könnyűszerrel lehetett kivételt tenni. A pályázati rendszert tartotta fenn elméletileg még az ún. területi önkormányzatok tisztviselőinek kinevezéssel való alkalmazásáról szóló 1942: XXII. tv. is, de ennek sem volt nagy jelentősége, mert a törvény megengedte a pályázat mellőzését akkor, ha az állás betöltésére jogosított hatóság »közzszolgálati érdekből« nem tartotta szükségesnek a pályázat kiírását, vagy ha a közzszolgálati érdek az állás sürgős betöltését kívánta.

A megtörtént alkalmazásnak (pl. valamely hivatalos lapban való) *nyilvánosságra hozását* jogszabályaink szintén nem tették általánosan kötelezővé. A

minisztériumok személyzetébe történt kinevezéseket azonban a felszabadulás előtt szokásos volt közzétenni a mai Magyar Közlönynek megfelelő Budapesti Közlönyben, az ún. területi önkormányzatok státuszaiba történt felvételt pedig rendszerint közzétették az illető törvényhatóság vagy város hivatalos lapjában.

Az alkalmazási eljárást formailag befejező *eskütel* kötelezettségét az általánosan irányadó Pénzügyi Szolgálati Szabályok kimondották (66. §.), s ennek előírása az ún. területi önkormányzatok alkalmazottaira vonatkozó jogszabályokban (így pl. legutoljára a 37.200/1943. B. M. sz. rendeletben) is szerepelt.

4. A felszabadulás előtt teljes kúszaságot mutatott közzolgálati jogunk az alkalmazási aktust kibocsátó, tehát a *közzolgálati állások betöltésére jogosult szervek* meghatározása tekintetében. Ez a kérdés csak 1950-től kezdve tekinthető nálunk rendezettnek, amikor meghatározást nyert a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak a kinevezési jogköre, továbbá megtörtént a miniszterek és a helyi szervek ez irányú jogkörének körvonalazása is.

A közzolgálati *alkalmazás módjaként* 1867 után párhuzamosan szerepelt jogunkban a *kinevezés* és a *választás*. A központi kormányzati szervek és az ezek által vidékre kirendelt ún. dekoncentrált szervek tisztviselőit kinevezéssel alkalmazták, a területi önkormányzatok (törvényhatóságok, városok, községek) funkcionáriusait pedig zömükben választották. Köteteket lehetne megtölteni azoknak a vitáknak az ismertetésével, amelyek 1867-től egészen a felszabadulásig a kinevezési és a választási rendszer előnyei és hátrányai, illetve különböző változatokban való összeegyeztetése körül lezajlottak; ezt már azért is mellőzzük, mert szorosan vett témánk kifejtéséhez nem szükséges. Csupán arra emlékeztetünk, hogy a kinevezés módszere ezek alatt az évtizedek alatt lassan, de feltartóztathatatlanul tért nyert a választási rendszer rovására, az önkormányzatok körében is. Az 1929: XXX. tv. a választást a legtöbb esetben már nem határozott időre, hanem élethossziglan, illetve a szolgálat befejezéséig szólóvá tette, az 1942: XXII. tv. pedig — igaz, hogy átmeneti jelleggel, a háborús viszonyokra való hivatkozással — a vidéki önkormányzatok alkalmazottainál teljesen megszüntette a választási rendszert. A *szerződéssel* való alkalmazás csak a tisztviselők egyes speciális kategóriáira nézve, szűk körben fordult elő (pl. a miniszterelnökség sajtóosztályánál, egyes tervezőmérnöki állásoknál).

B.) A felszabadulás utáni jogalkotás

A nagy vonalakban, futólagosan vázolt ezen a helyzeten a felszabadulást követő jogalkotásunk vagy — a sürgősen szükségesnek mutatkozott esetekben — részleges változtatásokat végzett, vagy a fejlődésnek egészen új, a szocialista államépítés követelményeinek megfelelő irányt adott. A népi demokráciánk által megalkotott ezekre a jogszabályokra figyelemmel, illetve ezek felsorolásával a közzolgálati jogviszony keletkezése körül felvetődő kérdések *jelenlegi rendezettségét* az alábbiakban foglaljuk össze.

Bizonyos és helytelen lenne elhallgatni, hogy a fennálló szabályozás még több tekintetben hézagos és egyenetlen; éppen ez indokolja azt, hogy ezeket a problémákat megfelelő új jogszabályok keretében, jól átgondolt és a szocialista fejlődést helyesen szolgáló szabályozás tárgyává tegyük.

1. Az alkalmazás általános feltételei

A kérdés átfogó szabályozása jogunkban ezidőszert *hiányzik*. Ezt a hiányt kívánta pótolni a Minisztertanács, amikor a 101/1950. (IV. 4.). M. T. sz. rendelet 6. §-ának (4) bekezdésében felhatalmazta a pénzügyminisztert arra, hogy a közzolgálati alkalmazás általános feltételeit rendelettel szabályozza. Ez a szabályozás azonban mindmáig nem történt meg.

Az alkalmazás egyes általános feltételeire nézve így csupán különböző *részletszabályok* és az alkalmazó szervek által követett *gyakorlat* nyújtanak tájékoztatást. Hatályban levőknek vehetők pl. az 1883: I. tv.-ben foglalt szabályok közül a magyar állampolgárság és az önjogúság (gondnokság alatt nem állás) előírása, valamint irányadóknak kell tekinteni az 1954: 19. tvr.-nek az egyes jogoktól való eltiltásról szóló rendelkezéseit, amelyek alapján a bíróság kimondhatja, hogy az elítélt közhivatali állásra nem alkalmazható. Tisztázatlan azonban, hogy az 1896-ban kiadott Pénzügyi Szolgálati Szabályokban (7. §.) foglalt előírás a 18. életév betöltéséről érvényben van-e, illetve következetesen alkalmazást nyer-e. Végül a gyakorlat többnyire figyelmen kívül hagyja az említett Pénzügyi Szolgálati Szabályok szövegében (6. §. d) pont és 55. §.) szereplő kelléket a megfelelő egészségi állapot igazolásáról.

2. Az alkalmazás különös feltételei.

A különösnek tekintett kellékek közül kétségtől a legjelentősebb és beható jogi szabályozást igényel a *képesítés* (iskolai végzettség, illetve szak-képzettség) előírása. A felszabadulás óta kiadott jogszabályok közül az 1150/1945. M. E. sz. rendelet és a már említett 101/1950. M. T. sz. rendelet tették széles körben lehetővé a képesítési kellékek elengedését; az ezekben foglaltak a Munka Törvénykönyve végrehajtási rendeletének 22. §-a értelmében hatályban maradtak.

Újabban helyes, határozott törekvés mutatkozik pontos képesítési szabályoknak egyelőre szolgálati áganként való megállapítására; megtörtént ez pl. az ügyeszi és a hivatásos bírói állásokra, az oktatói és egészségügyi munkakörökre, továbbá egyes mezőgazdasági igazgatási szolgálati helyekre és a népgazdasági tervezés dolgozóira nézve.

3. Az alkalmazási eljárás

Fennálló jogszabályaink az alkalmazási eljárás egyes *mozzanatairól* csak töredékesen és többnyire csupán egyes szolgálati ágakra kiterjedő hatállyal szólnak.

Így pl. a *pályázat* útján való állásbetöltést kötelezővé teszik az 1951: 26. tvr. 13. §-a és a 184/1951. (X. 16.) M. T. sz. rendelet 12. §-a a docensi és osztályvezetői, valamint az ennél magasabb egyetemi és kutatóintézeti állásokra, az 1023/1955. (II. 20.) sz. minisztertanácsi határozat 2. a) pontja pedig az orvosi állásokra nézve. Az alkalmazás eszközlése előtt a felettes szakigazgatási szerv *javaslatának* bevarásáról és a megtörtént alkalmazásnak a tanácshoz való *bejelentéséről* szól pl. az 1954: X. tv. 57. §-ának (1) bekezdése. Az alkalmazások *közzétételére* vonatkozólag a 101/1950. M. T. sz. rendelet 2. §-ának (3) bekezdése azt mondja ki, hogy a Magyar Közlönyben csak a Népköztársaság Elnöki Tanácsának vagy a Minisztertanácsnak a hatáskörébe

tartozó kinevezéseket kell közölni. Az *eskütétel* kötelezettségéről nem jelent meg újabb, általános érvényűnek tekinthető jogszabály és így az eskü kivétele lényegileg ma is a Pénzügyi Szolgálati Szabályok 66. §-ára, valamint az ezzel párhuzamos, illetve ezt kiegészítő speciális jogszabályokra alapozottan történik.

4. Az alkalmazási aktus kibocsátója és formája

a) Az alkalmazási aktust kibocsátó, tehát a közzolgálati állások betöltésére jogosult *szervek* tekintetében a hatályos jogszabályokat a 101/1950. (IV. 4.) M. T. sz. rendelet és az ezt módosító 1953. évi 17. sz. N. E. T. határozat, valamint az 1954: X. tv. és végrehajtási utasításai tartalmazzák.

b) Az alkalmazási aktus *formájára* nézve a Munka Törvénykönyve 18. §-ában foglalt rendelkezések az irányadók, amelyeket pl. a helyi tanácsok hivatali szervezetébe tartozó állásokra a Minisztertanács elnökének 316—1/1954. sz. utasítása (Helyi Tanácsok Közlönye II. évf. 11. sz., 1954. február 11.) alkalmazott. Ezek szerint — a szerződéstől, mint a munkaviszony létesítésének általános formájától eltérően — a közzolgálati munkaviszony rendszerint *kinevezéssel* keletkezik, a választott szervek tagjainak munkaviszonya pedig *választással* létesül.

III. KÜLFÖLDI ÁLLAMOK JOGSZABÁLYAI ÉS IRODALMA

A.) Szocialista államok

A szocialista államok jogszabály- és szakirodalmi anyagáról rendelkezésünkre álló adatok alapján úgy látjuk, hogy a közzolgálati jogviszony keletkezésének kérdéséről három országra vonatkozóan tudunk a mi jogalkotásunk számára hasznosítható részletességgel beszámolni. Ezek az államok: a Szovjetunió, a Német Demokratikus Köztársaság és Jugoszlávia.²

A többi szocialista országokat illetően a közzolgálati jog anyagának szabályozásáról, illetve az ezzel kapcsolatos problémafelvetésekről vagy egyáltalán nincs, vagy csupán ki nem elegendő mértékben van tudomásunk. *Csehszlovákia* esetében pl. az lehet ennek a magyarázata, hogy itt még a Munka Törvénykönyv újrakodifikálását sem tartják pillanatnyilag időszerűnek és így ezen a területen több tekintetben még mindig érvényben vannak a két világháború közötti burzsoa köztársaság idejéből származó jogszabályok; annál kevésbé kerülhetett tehát eddig napirendre a közzolgálatot illető külön előírások kidolgozása. *Lengyelországban* sem alkottak még új munkajogi kódexet; a közalkalmazottak anyagi felelősségéről szóló 1956. november 15-i törvény — amely 2. §-ában széleskörűen vonja meg a közzolgálati alkalmazott fogalmát —, ugyan nagyon jelentős jogszabály, de a közalkalmazotti jogviszonynak csak egy specális vonatkozásával foglalkozik.

² *Megjegyzés:* Jugoszlávia — mint ismeretes — elkülönítette magát a szocialista államok táborától és vezetői — többek között éppen az állam jellegének és szerepének kérdésében — nyíltan revizionista felfogást képviselnek. Ezért Jugoszláviát ma nem soroljuk a szocializmus és a kommunizmus építése irányában a szovjet, illetve a népi demokratikus utat járó országok közé. Minthogy azonban a termelő eszközök zöme Jugoszláviában is társadalmi tulajdonban áll, úgy véljük, hogy közzolgálati jogát — természetesen nem tévesztve szem elől a most említett körülményeket — a szocialista államok csoportjában kell tárgyalnunk.

1. Szovjetunió³

A Szovjetunióban az állami közzszolgálat kérdéseit részben az általános munkajog, részben különböző speciális jogszabályok rendezik. Ez utóbbiak — amennyire csak lehetséges — alkalmazkodnak az általános munkajog előírásaihoz.

A közzszolgálati jogviszony létesítésére nézve megállapított korlátozásokból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közzszolgálatba lépés *általános feltételei* — pozitív fogalmazásban — a következők: szovjet állampolgárság, választójog, valamint az, hogy az illető ne álljon szabadságvesztés-büntetés, vagy a közhivatal viselésétől bírói határozattal történt eltiltás hatálya alatt.

Az alkalmazás *különös feltételének* minősíthetjük a szovjet közzszolgálati jogban az egyes szolgálati ágaknál megkívánt *képesítést*. Ennek az igazolását előírták pl. a szakbírói állások, továbbá számos közzgazdasági és pénzügyi munkakör betöltéséhez, valamint a tágabb értelemben vett közzszolgálat körében az egészségügyi intézmények és a különböző fokozatú tanintézetek orvosi (és egyéb, kisegítői és ápolói) és oktatói állásainak elnyeréséhez. Számos szakképesítéshez kötött munkakör szerveztetett pl. a közlekedési és a mezőgazdasági igazgatás körében is (pl. vasúti mérnökök, agronómusok, erdészek).

A személyi *kiválasztás* tekintetében mind az általános politikai, mind a jogi szakirodalmi művek különösen azt hangsúlyozzák, hogy a különböző közzszolgálati állásokra való alkalmazásnál nem szabad mechanikusan eljárni, továbbá, hogy senkinek sincs előjoga pl. már hosszabb időn át töltött szolgálat címén valamely állás elnyerésére. Az alkalmas személyek kiválasztásánál figyelembe kell venni az illető politikai megbízhatóságának fokát és szakismeretének mértékét.

A közzszolgálatba való felvétel az állások zöménél *kinevezés* útján történik. Kivételesen *választással* jön létre az általános hatáskörű központi és helyi államigazgatási szervek függetlenített funkcionárius-tagjainak (pl. a minisztereknek, a szovjetek végrehajtó bizottságai elnökeinek, elnökhelyetteseinek és titkárainak) szolgálati viszonya.

Sztugenyikin, a közzszolgálatba való kinevezésnek egyoldalú államigazgatási aktusváltóból kiindulva, hangsúlyozza, hogy a közzszolgálati jogviszony nem az alkalmazó állami szerv és a szolgálatba lépő személy között kialakult megegyezés pillanatában *keletkezik*, hanem a tényleges szolgálatnak az utóbbi részéről való megkezdésekor. Egyes közzszolgálati tisztségekre történt kinevezések érvényben maradásához ugyan a kinevezésnek a felettes hatóság részéről való megerősítése szükséges, de ez nem változtat azon, hogy a közzszolgálati jogviszony a tényleges szolgálatbalépés idejével létrejött és mindaddig jogi hatások fűződnek hozzá, amíg a felettes szerv a kinevezés jóváhagyását meg nem tagadja.

³ Források:

Sz. Sz. Sztugenyikin: A szovjet államigazgatási jog (egyetemi tankönyv, Budapest, 1951), 72—75. és 84—90. l.

S. S. Studenikin—W. A. Wlassow—J. J. Jewtichijew: Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil (Berlin, 1954), 162—166. és 171—177. l.

J.-J. Ribas: Les services de la fonction publique dans le monde (Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1956), 30., 71—72. és 152. l.

C. A. Jampolskaia: La promotion des fonctionnaires en U. R. R. S. (La Revue Administrative, 1957. szeptember-október, 513—516. l.).

A közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatban a szovjet jog is ismeri a *próbaidőt*, amely alatt a munkaviszonyt bármelyik fél felmondási idő nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti. Ez a próbaidő a közszolgálati alkalmazottaknál nem hat nap (mint az általános munkajogi szabály szerint), hanem két héttől egy hónapig terjed.

Meghatározott tartamú *gyakorlati idő* eltöltését csak egyes munkaterületeken ismeri a szovjet jog, azzal a hatállyal, hogy e gyakorlat teljesítése nélkül magasabb állásra nem lehet kinevezést nyerni. Így pl. a jogvégzett fiatalok csak akkor lehetnek vizsgálóbírók, továbbá a megyei vagy kerületi bíróságok tagjai, ha hat hónapi jelölti szolgálatot töltöttek el.

Az állások betöltésének *pályázat* kiírásához való kötése szintén csak kivételes eljárásaként szerepel. Így nyilvános pályázat alapján töltendők be pl. a felsőoktatási és tudományos intézetek vezető jellegű, vagy önálló oktató és kutató munka végzésével járó állásai (egyetemi tanszékvezetői, kutatóintézeti vezetői és osztályvezetői, egyetemi és főiskolai docensi és asszisztensi állások, kutatóintézetek tudományos munkatársi állásai). A pályázat útján való betöltés megkívánása főleg a legtehetségesebb szakembereknek demokratikus módon való kiválasztását szolgálja; ilyen esetekben a felsőoktatási vagy kutatóintézet tudományos tanácsa titkos szavazással foglal állást a jelölések kérdésében és ezután dönt az alkalmazásra illetékes szerv (vezető) a kinevezésről.

A magasabb állásra való kinevezéshez a szóbajövő jelöltek képességeinek, felkészültségének egy erre a célra szervezett bizottság által való *megvizsgálását* ugyancsak csupán egyes szolgálati ágak körében kívánja meg a szovjet jog. A katonaságon és a rendőrségen (milicián) kívül főleg az ügyészekre és a közlekedési igazgatás irányító szerveire vonatkoznak ilyen előírások. Ezeket a szolgálati ágakat a többiekkel szemben a határozott rangfokozatok és címek rendszere jellemzi, s ez a két körülmény egymással szoros kapcsolatban is van. Ezeknek a testületeknek a körében csak úgy lehet valamely magasabb rangfokozatba lépni, ha az illető személyi és szakmai alkalmasságát egy besorolási bizottság megfelelő eljárás során, az illető korábbi munkájának értékelése és személyes meghallgatása alapján megállapítja. Ilyen eljárást alkalmaznak a szorosan vett közszolgálat körén kívül a kutatóintézeti és laboratóriumi főmérnöki állásokra való előléptetésnél is. A most tárgyalt szolgálati ágakban is módot adnak azonban a jogszabályok arra, hogy a kiváló közéleti érdemekkel és tapasztalatokkal rendelkező személyek vezető állásokra közvetlenül kinevezhetők legyenek.

2. Német Demokratikus Köztársaság⁴

Itt is alapelvül szolgál az, hogy a közszolgálati alkalmazottakra irányadók az *általános munkajogi szabályai*. Újabban azonban egyre erősödő törekvések figyelhetők meg olyan irányban, hogy a közhivatalnokokra vonatkozólag — a munkakódex rendelkezései mellett és szükség esetén ezektől eltérően — *különleges rendelkezések* állapíttassanak meg. Az első jelentős jogszabály, amely ezt a megoldást érvényesítette, az államigazgatási szervek dolgozóinak

⁴ Források:

Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane — Disziplinarordnung — vom 10. März 1955. (Staats- und Verwaltungsrechtliche Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1958),

kötelességeiről és jogairól szóló 1955. március 10-i rendelet volt, amely előljáróban — mint tudjuk — meghatározást ad a közzszolgálati alkalmazottak fogalmi köréről, majd a továbbiakban ezek kötelességeit és jogait, munkájuk elismerésének formáit, valamint fegyelmi felelősségrevonásuk eseteit és módját szabályozza. Ez a rendelet a mi szorosabb témakörünkkel, a közzszolgálati jogviszony keletkezésével csak annyiban foglalkozik, hogy az említett fogalom meghatározást tartalmazó 2. §-ába felveszi azt a kitételt, hogy a hatálya alá tartozók az államigazgatási szerveknél »kinevezés vagy szerződés alapján« dolgoznak.

A német demokratikus *szakirodalomban* a szóbanlevő, röviden Disziplinarordnung-nak nevezett rendelet megjelenése óta kibontakozott viták során a szerzők jórészt erőteljesen kidomborítják a közzszolgálati alkalmazottak jogviszonyai önálló szabályozásának, tehát lényegileg egy *közzszolgálati szabályzat* megalkotásának szükségességét. Rámutatnak arra, hogy ez a jelenlegi körülmények között már nem vezethet arra, hogy a közhivatalok alkalmazottait a többi dolgozókkal szembeállítsa, tőlük elszigetelje. Álláspontjuk alátámasztást nyert Grotewohl miniszterelnöknek a Német Szocialista Egységpárt 1956 őszi 3. pártkonferenciáján tett azzal a kijelentésével, hogy az államigazgatási szervek funkcionáriusai által teljesített szolgálat nem egyszerű szerződéses viszonyon alapul, hanem azon a magasfokú bizalmon, amelyet a dolgozók tömegei irányukban kifejezésre juttatnak.

A közzszolgálati szabályzat megalkotásának szorgalmazásával párhuzamosan a szerzők többsége amellet foglal állást, hogy e szabályzat rendelkezései ne vonatkozzanak az államigazgatási szervek összes alkalmazottaira, hanem közülük csupán azokra, akik közvetlen és érdemi munkával vesznek részt az állam végrehajtó-rendelkező funkciójának végzésében, s akiket ezért az államhoz *különleges fontosságú és fokozottan bizalmi jellegű kapcsolat* fűz. Ezt a megsejtító értelmezést igyekeznek érvényesíteni már a tárgyalt Disziplinarordnung értelmezésénél is (különösen a definicióban szereplő »illetmény« szó értelmének a többi dolgozó »bér«-étől való megkülönböztetése útján) és de lege ferenda tett javaslatuk a közzszolgálati szabályzat hatálya alá esőknek a vázolt értelemben való leszűkítését célozzák.

A közhivatalokban való *alkalmazás általános feltételei* egyébként a fennálló jog szerint kevésbé térnek el a generális munkajogi elvektől. Itt is megkívánják a közzszolgálatához az állampolgárságot, a választójogosultságot,

419—432. l. — Magyar nyelven megjelent az Állam és Igazgatás 1956. évi 7—8. számában, 485—489. l.

Stelter, Klaus: Das Wesen der Rechtsverhältnisse der Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik (Festschrift für Erwin Jacobi, Berlin, 1957, 428—450. l.).

Prof. Dr. Bönninger—Dr. Buchner-Uhder: Vorschläge für die künftige Regelung des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik (Staat und Recht, 1956, 8. sz., 1012—1027. l.).

Höfer, Theo: Gedanken zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitarbeiter des Staatsapparates in der DDR. (Demokratischer Aufbau, 1956, 22. sz., 617—619. l.).

Dr. Buchner-Uhder, Willi—Pätzold, Erhard: Rechtsfragen der disziplinarischen Verantwortlichkeit der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane (Staat und Recht, 1957, 11. sz., 1060—1178. l.).

Geschwandtner, Hans: Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Disziplinarordnung (Demokratischer Aufbau, 1957, 23. sz., 575—578. l.).

Reeck, Gerhard: Über die Berufung und Abberufung leitender Mitarbeiter des Staatsapparates (Arbeitsrecht, 1958, 1. sz., 10—11. l.).

továbbá azt, hogy az illető ne álljon büntető ítélet hatálya alatt. A gyakorlatban a közszolgálati alkalmazásba való felvétel előtt fokozott gondossággal mérlegelik a jelölt alkalmasságát és képzettségét. A *szakképesítési* rendszert egyelőre nem tették általánossá, de a legtekintélyesebb szerzők (pl. Bönninger professzor és Büchner-Uhder dr.) hangoztatják, hogy az állami funkcionáriusok széles körére nézve kellene bevezetni szakképesítés előírását, mégpedig munkaköri főkategóriánként (pl. vezetők, érdemi ügyintézők, technikai munkával közreműködők) megállapított követelmények támasztásával. Az iskolai bizonyítvány vagy oklevél bemutatásán kívül a szakismeretek birtokáról a felvételnél vizsga keretében kellene szerintük tanúságot tenni. A szakképesítési rendszert egyébként fokozatosan, megfelelő türelmi idő közbeiktatásával képzeli megvalósítani és a helyi tanácsok választott funkcionáriusaira ebben a formában nem akarják kiterjeszteni.

A közszolgálati alkalmazás legelterjedtebb formája a Német Demokratikus Köztársaságban is a *kinevezés*. A *választás* ott is az államhatalmi szervek által alakított végrehajtó testületek funkcionáriusaira, valamint a Legfelsőbb Bíróság bíraira nézve érvényesül.

A Sztugenyikín—Vlaszov—Jevtyihjev-féle szovjet tankönyvben kifejtett kettős jogviszony-elmélettel szemben a német szerzők (így Bönninger és Büchner-Uhder, továbbá Stelter) amellelt törnek lándzsát, hogy a közszolgálatba való felvétellel *egységes*, mégpedig sajátos alkalmazási jogviszony jön létre, amelyet a kinevezési okmány alapít és határoz tartalmilag, egyoldalúan meg, s hogy emellett külön munkaszerződés megkonstruálására, illetve megkötésére nincs szükség.

3. Jugoszlávia⁵

A jugoszláv közszolgálati alkalmazottak jogviszonyait ma az 1957. december 11-én kihirdetett szövetségi törvény (*közszolgálati pragmatika*) szabályozza, amely az 1946-ból való korábbi törvény helyébe lépett.

A jugoszláv jogban az állami szolgálatba lépés *általános feltételeinek* a következők minősülnek:

1. Jugoszláv állampolgárság; e kellék alól a Szövetségi Végrehajtó Tanács, illetve a Jugoszláviát alkotó egyes népköztársaságok (összesen hat ilyen van) Végrehajtó Tanácsa adhat felmentést, különleges körülmények fennforgása esetén.

2. Meghatározott, mégpedig 18—50. év közötti életkor; ez alól is tehető indokolt esetben kivétel, amikor is le lehet menni 16 éves korig, illetve 50. évén, sőt kivételes esetben 60. évén túl levő személy is alkalmazható.

⁵ Források:

Sztjepanovity, Nikola: Adminisztrativno Pravo FNRJ (Beograd, 1954), 205—214. és 263—266. l. — Kézirat magyar fordítás a szegedi államigazgatási jogi tanszéken.

J.-J. Ribas: i. m., 35—57., 64—65., 90—92. és 141—143. l.

Le Nouveau Droit Yougoslave 1957. január—márciusi és 1957. április—decemberi számaiban ismertetett, a tisztviselők képzésére vonatkozó jogszabályok (53., illetve 120—121. l.).

Zekovic, Veljko: La situation des fonctionnaires et le développement de la fonction publique (Le Nouveau Droit Yougoslave, 1958. január—március, 3—16. l.).

Stjepanovic, Nikola: La loi sur les fonctionnaires publics. Sa portée. Ses institutions fondamentales (Le Nouveau Droit Yougoslave, 1958. január—március, 41—61. l.).

3. Választójogosultság; ebben benne foglaltatik az is, hogy az illető személy nincsen bizonyos foglalkozások gyakorlásától bíróilag eltiltva, vagy polgári jogaiban egyébként korlátozva.

4. Szellemi épség és testi alkalmasság.

A legfontosabb különös alkalmazási feltételnek a jugoszláv jog is a szak-képzettséget tekinti. Ebből a szempontból az 1957. december 11-i törvény a közzszolgálati alkalmazottakat négy kategóriába osztja; az első csoportba a legmagasabb (egyetemi) képzettséggel rendelkezők, a második csoportba a (közigazgatási, kereskedelmi stb.) főiskolák végzettjei, a harmadik csoportba a középiskolát, a negyedik csoportba pedig az általános iskolát végzettek tartoznak. Bármelyik fokozatú szakképzettség egyébként három elemből tevődik össze: a megfelelő iskolai oklevélből (bizonyítványból), a meghatározott tartamú (rendszerint kétéves) gyakorlat igazolásából (főleg az előadói úgkörökben) és az esetleg előírt szakvizsgából. A jugoszláv törvény lehetőséget ad arra, hogy az alkalmazottak első három kategóriájára előírt iskolai végzettséget egy különleges gyakorlati vizsga letételével lehessen pótolni, amely bizonyítja, hogy az illető közalkalmazott által a prakszisban megszerzett ismeretek képessé teszik őt arra, hogy az elvileg valamely magasabb iskola elvégzéséhez kötött munkakörben felmerülő teendőket ellássa.

Az új (1957. évi) jugoszláv közzszolgálati törvény általános elvvé tette az állásoknak pályázat alapján való betöltését. Kivételképpen mellőzni lehet azonban a pályázatot a köztársasági elnöknek vagy a nemzetgyűlés elnökének kinevezési jogkörébe tartozó állásoknál, úgyszintén egyes speciális alkalmazotti kategóriáknál (pl. műszaki személyzetnél, ideiglenes alkalmazottaknál). A szabályozásnak ez a módja éppen a fordítottját jelenti az 1946-i törvény által alkalmazott megoldásnak, amely szerint az alkalmazások általában pályázat kiírása nélkül történtek és a kivételes eset volt pályázat tartása (pl. az államrendőrségi, vagy a tudományos intézeti állásoknál).

A közzszolgálati állások betöltése itt is rendszerint kinevezéssel történik, kivéve a néptanácsok választott funkcionáriusait.

Az állami alkalmazottnak szolgálata megkezdésekor esküt kell tennie és: és ennek szövegét aláírnia, amely utóbbi kitételből a szakirodalom azt a következtetést vonja le, hogy a közzszolgálati alkalmazás általános és minimális feltételeként kell felfogni azt, hogy a szolgálatba lépő írni és olvasni tudjon.

A kinevezési rendelkezésnek meg kell előznie a tényleges szolgálatba-lépést. A kinevezettnak az értesítés vételétől számított 10 napon belül szolgáltatételre kell jelentkeznie; ezt a határidőt a hivatalfőnök indokolt esetben meghosszabbíthatja. Ha a kinevezett személy a meghatározott és esetleg meghosszabbított határidő alatt nem jelentkezik szolgálatra, úgy kell tekinteni, mintha ki sem nevezték volna. Ez utóbbi tételt az irodalom annak bizonyítékaként tekinti, hogy a jugoszláv jog szerint az állami szolgálatba való felvétel nem egyoldalú aktussal történik, hanem az érdekelt (formaszerűen vagy facto concludente kifejezett) hozzájárulására is szükség van.

A közzszolgálatba lépéssel összefüggő ügyek (pályázatok kiírása, felvételi és gyakorlati vizsgák megszervezése, gyakorlati szolgálat teljesítésének ellenőrzése stb.) mikénti intézése tekintetében irányító szerepe van a Szövetség, illetve az egyes népköztársaságok általános igazgatási és költségvetési államtitkárságainak. Ezek megszervezése az 1953 elején elfogadott második szövetségi alkotmány alapján történt. (Az 1947 óta fennállott külön személy-

zetügyi államtitkárságok megszűntek.) Az alkalmazásokra jelentős befolyásuk van a most említett államtitkárságok mellett működő *személyzetiügyi bizottságoknak*, amelyek elnökét és tagjait az államtitkár nevezi ki és amelyek kötelesek üléseikre meghívni a közalkalmazotti szakszervezet képviselőjét; egyes kinevezések (és előléptetések) ügyében csak ezzel a bizottsággal egyetértve lehet dönteni. Ilyen bizottságok különben a helyi (járási, községi) néptanácsok mellett is működnek.

Érdekes szabály, hogy az alkalmazó hatóság döntését az érdekeltek (így különösen a pályázaton résztvevő és elutasított személyek) *keresettel támadhatják meg* először ennél a szervnél, majd — ha kérelmüknek a Szövetség, illetve az egyes népköztársaságok általános igazgatási államtitkársága nem adott helyet — az illetékes (federális, vagy köztársasági) bíróság közigazgatási jogvitás ügyekben döntő tanácsánál. Ez a megtámadás pl. azon a címen történhetik, hogy az alkalmazó hatóság megsértette a pályázati eljárás szabályait, avagy hogy a kinevezett személy nem vett részt a pályázaton, vagy nem felel meg a jogszabályokban, illetve a pályázati hirdetményben előírt feltételeknek.

Befejezésül néhány jellemző *adat* a Jugoszláv Szövetségi Statisztikai Hivatal által 1956. október 1-én eszközölt felmérésből: a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó jogszabályok hatálya alá kerekén 400.000 fő tartozik, közöttük 109.000 szorosan vett igazgatási alkalmazott, 129.000 közoktatásügyi dolgozó, 76.000 közegészségügyi dolgozó és 86.000 személy a közalkalmazás körébe vont gazdasági szerveknél (pl. bankoknál, takarékpénztáraknál, foglalkozási kamaráknál).

B.) Kapitalista államok

A közszolgálatba lépés feltételeire és módjára vonatkozó szabályozás bemutatását csak a vezető tőkés országokról (Anglia, Északamerikai Egyesült Államok, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság) végezzük el. Több más kapitalista ország közszolgálati jogában is találunk érdekes vagy jellegzetes rendelkezéseket; leginkább Olaszország, Belgium, Svájc és Svédország érdemelnék ebből a szempontból figyelmet, de ezek idevágó előírásainak ismertetésére nincs terünk. Inkább azt a megoldást választjuk, hogy az előljáróban felsorolt négy vezető tőkés hatalom jogának a közszolgálat keletkezéséről szóló szabályait tekintjük aránylag részletesen és a legújabb fejleményekre való különös figyelemmel át, főleg azért, mert ez a joganyag nálunk meglehetősen ismeretlen.⁶

⁶ Irodalom:

Átfogó jellegű, több országra vonatkozó munkák:

J.-J. Ribas: Les services de la fonction publique dans le monde (Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1956, 168 l.).

Les tendances actuelles en ce qui concerne le perfectionnement des cadres supérieurs de l'administration (X^e Congrès International des Sciences Administratives à Madrid, Sujet N° 2; Bruxelles, 1956, 71 l.).

A most említett, aránylag kisebb kapitalista országok közül, egy-egynek a közszolgálati jogáról *tájékoztató publikációk a fentiekén kívül:*

Cole, Taylor: Reform of the Italian Bureaucracy (Public Administration Review, 1953, 4. sz., 247—256. l.).

Seeldrayers, Ed.-Pierre—Crabbe, V.: Considérations sur le droit de la fonction publique (Les Cahiers de l'Institut de Sociologie Solvay, Cahier No. 8, Bruxelles, 1953, 86 l.).

Löfberg, Olof: The Recruitment of Civil Servants in the Swedish Administration (Revue Internationale des Sciences Administratives, 1957, 4. sz., 487—496. l.)

1. Anglia⁷

Anglia a közzszolgálati személyzeti politika központi, mégpedig testületi szerv által megvalósított irányításának példájaként szerepel a kapitalista országok szakirodalmában. Az itt elfogadott megoldások erősen hatottak más burzsoá országok jogalkotására is.

A szabad mérlegelésen és a protekció érvényesülésén alapuló régi kinevezési rendszer 1855-ben szűnt meg, amikor egy királyi rendelet *közzszolgálati bizottságot* (Civil Service Commission) állított fel, három tagból, s ennek feladatává különösen az új alkalmazottak vizsgarendszer alapján való kiválasztását tette. Egy 1870-ben kiadott további rendelet a magasabb állásokra nézve kötelezővé tette a versenyvizsga alapján való állásbetöltést, de jogot adott a bizottságnak arra, hogy egyes jelölteket kivételesen felmentsen a vizsga letétele alól. Ugyanebben az időben a *kincstári hivatal* (Treasury, a mi pénzügyminisztériumunknak felel meg, de »első lord«-ja, vagyis legfőbb vezetője maga a miniszterelnök) jogkörébe utaltatott az alkalmazás feltételeire (életkor, testi alkalmasság, előképzettség) vonatkozó szabályok megállapítása.

A második világháború befejezése után kiegészített szabályozás szerint *közhivatalnoknak* tekintenek minden polgári alkalmazottat, akit valamely kormánysszerv vesz fel szolgálatba, és akit a parlament által erre a célra megszavazott hitelből fizetnek. Nem sorolják a rendes közalkalmazottak közé a tanszemélyzet tagjait, a bírakat, a katonai és rendőri hivatalok tisztviselőit, valamint az államosított vállalatok dolgozóit.

A gyakorlatias jellegű, az absztrakcióktól idegenkedő angol gondolkozással magyarázzák azt, hogy egységes közzszolgálati szabályzatot nem alkottak. Törekednek ugyan az *alkalmazásba lépés feltételeinek* lehető egységesítésére, de ennek ellenére ma is jelentékeny különbségek vannak a közzszolgálati alkalmazottak egyes csoportjai között, éppen az alkalmazás előfeltételei és módja tekintetében is. A közalkalmazottak öt *kategóriába* vannak sorolva: vezető tisztviselők (administrative class), érdemi ügyintézők (executive class), ügykezelők (clerical class), kisegítő ügykezelők (assistant clerical class), másolók és gyorsírók-gépirók (copying and shorthand typists class).

A közzszolgálatba való felvétel *általános érvényű feltételeinek* csak: 1. bizonyos korhatár betöltése, illetve túl nem haladása, 2. az angol állampolgárság, 3. a megfelelő egészségi állapot és 4. az előírt szakképzettség minősíthetők. E feltételek közelebbi konkretizálása azután a felsorolt kategóriák szerint különbségeket mutat. Így pl. az administrative class-ba való felvétel szempontjából a jelöltnek 21—30. életéve között kell lennie. Ugyancsak a vezető

⁷ Források:

J.-J. Ribas: i. m. 11—15., 105—106., 122—124., 143—145. l.

Tixier, Gilbert: La formation des cadres supérieurs de l'État en Grande-Bretagne et en France (Paris, 1948, 126 l.).

Les tendances actuelles en ce qui concerne le perfectionnement des cadres supérieurs de l'administration, 9—14. l.

Waterfield, Sir Percival: Civil Service Recruitment (Public Administration, 1958, 1. sz., 3—8. l.).

Wolff, Gérard: La Trésorerie Britannique: Son organisation, son rôle administratif, ses problèmes (La Revue Administrative, 1957. május-június, 287—294. l.).

Hubback, David: The Treasury's Role in Civil Service Training (Public Administration, 1957, 2. sz., 99—109. l.).

tisztviselőknél az angol állampolgárságot nemcsak az illetőre nézve, hanem atyjára, anyjára és apai nagyatyjára nézve is megkövetelik, s e szigorú szabály alól csak a dominiumok állampolgárai tekintetében engednek kivételt.

A felvételi vizsgarendszert az 1870-es évek óta további kategóriákra terjesztették ki. Így ma az állások legtöbbszörének elnyerése *versenyvizsga* letételéhez van kötve, s az említett öt kategória között az alacsonyabból a magasabbba való bejutás is rendszerint csak a megkívánt vizsga letétele esetén lehetséges.

A versenyvizsgák szabályainak és anyagának ismertetése nem tartozik szorosan vett témakörünkbe, ezért csak röviden utalunk arra, hogy az angolok az állások betöltésénél az intelligenciának és az általános műveltségnek nagyobb jelentőséget tulajdonítanak, mint a részletekbe menő szakismerteknek. A jelölt képességeiről pl. az administrative class írásbeli felvételi vizsgájánál egy elvi (filozófiai, politikai, közgazdasági stb.) kérdés kétórai idő alatt történő kifejtésével, továbbá egy nehéz angol szövegből másfél órán belül készítenő kivonat és valamely időszerű kérdésről ugyancsak másfél órán belül leírandó vélemény elbírálásával, továbbá egy sor azonnal megválaszolható rövid intelligencia-kérdés feltételével győződnek meg; emellett még legalább negyedórás beszélgetést is folytatnak a jelölttel életkörülményeiről, korábbi tanulmányairól, további törekvéseiről stb. A versenyvizsga letétele után a magasabb alkalmazotti kategóriákban még bizonyos (az administrative classban pl. kétévi) *gyakorlati idő* sikeres eltöltésére is szükség van ahhoz, hogy az illető végleges kinevezést nyerjen.

A vázolt felvételi rendszer *értékelése* szempontjából meg kell jegyeznünk, hogy annak kétségtől igen számottevő előnyei vannak. Pillanatra sem szabad azonban szem elől téveszteni azt, hogy az egész felvételi vizsgarendszer — a munkáspárti kormány által 1945-ben végrehajtott részleges reformok ellenére is — messzemenően kedvez a vagyonos családokból kikerülő jelölteknek, akiknek a még ma is erősen arisztokratikus jellegű angol iskola-rendszer keretében túlnyomó százalékban van módjuk arra, hogy a drága public school-okat (a vezető középiskolákat) és az előkelő egyetemeket (Oxford, Cambridge) látogassák, s így a versenyvizsgákon jelentős műveltségbeli előnnyel induljanak. A rendes középiskolákban (secondary schools) és az ipari városok (Birmingham, Manchester stb.) egyetemlein már adnak a szerényebb származásúak számára ösztöndíjakat, de aránylag csekély számban. Azt viszont el kell ismerni, hogy a vázolt vizsgarendszer alkalmas arra, hogy a tehetős osztályok (földbirtokosság, nagypolgárság) sarjai közül a tehetségebbek, képzettebbek jussanak be a közszolgálatba. Figyelemre méltónak tartjuk, hogy a közalkalmazásba való felvételnél erős súllyal esnek latba a jelölt jellembeli tulajdonságai; ezekről 1945 óta 2—3 napos táborozáson győződnek meg, amely alatt a jelöltek együtt laknak a vizsgáztató bizottság kijelölt tagjaival. Érdekes az is, hogy a vizsgabizottság figyelembe veszi a jelöltek volt tanáraiknak írásban adott véleményeit, de kizárja a vizsgázásból azt a jelöltet, aki pl. egy parlamenti képviselő ajánlólevelével jelentkezik.

A tárgyalt versenyvizsga-gépezet állandó gondozója a bevezetőben említett Civil Service Commission. Ez a bizottság a kincstári hivatal (Treasury) felügyelete alatt áll és az egész személyzeti politika *irányítása* a miniszterelnöknek, mint a kincstár első lordjának kezében fut össze. Az 1956-ban végrehajtott reform óta a miniszterelnök ebbeli jogkörét a Treasury egyik államtitkára útján gyakorolja, aki a hazai polgári közszolgálat feje (Head of the

Home Civil Service) címet viseli és egyúttal a kormány titkáráként (Secretary of the Cabinet) is működik. A Treasury másik államtitkára foglalkozik a költségvetési és egyéb pénzügyi kérdésekkel és csak ez tartozik a pénzügyminiszter (Chancellor of the Exchequer) alá. Az irodalomban megjegyzik, hogy ennek a sajátos szervezeti megoldásnak jó funkcionálása a gyakorlatban a miniszterelnök és a pénzügyminiszter közötti összhangon fordul meg, ami néha már azért is hiányzik, mert a pénzügyminiszter mindig az esélyes miniszterelnök-jelöltek közé tartozik és ez kettőjük között könnyen féltékenységet idéz elő.

2. Északamerikai Egyesült Államok⁸

Közismert, hogy az amerikai közzszolgálatban az Unió megalakulásától kezdve hosszú évtizedeken át az ún. *zsákmányrendszer* (spoils system) uralkodott, amelynek értelmében a közalkalmazottakat minden elnökválasztásnál, tehát négyévenként lecserélték. Ennek a módszernek az alkalmazása 1883-ban szűnt meg, amikor a kongresszus által megszavazott egyik törvény (az ún. Pendleton Act) felállította — lényegileg az 1855-ben adott angol példát követve — a *Közzszolgálati Bizottságot* (Civil Service Commission) és ezzel kapcsolatban a közalkalmazotti állások zömét állandóvá, élethivatalossá tette, betöltésüket pedig elvileg az illető képességeire, érdemeire alapozta (merit system). A közalkalmazott »képességén« elsősorban gyakorlati alkalmasságot értenek; formyszerű iskolai kvalifikáció igazolásának megkövetelése még ma sem egészen általános.

A Közzszolgálati Bizottság három tagból áll, akiket az Egyesült Államok elnöke nevez ki, a szenátus hozzájárulásával; közülük legfeljebb kettő tartozhatik ugyanahhoz a politikai párthoz, tehát a kisebbségi párt képviselete is intézményesen biztosítva van. A bizottság tagjai semmilyen más állást nem tölthetnek be. A bizottság Washingtonban központi irodát és emellett különböző nagyobb városokban ún. regionális irodákat (kirendeltségeket) tart fenn. A Közzszolgálati Bizottság hatáskörébe ma már a federális közalkalmazotti állások mintegy 90 %-a betöltésének irányítása tartozik. A jelöltek többsége nem a fővárosban, hanem vidéken vizsgázik.

A Közzszolgálati Bizottság szervezi meg a közalkalmazotti állásokra kiírt *versenyvizsgák* vizsgáztató bizottságait. A versenyvizsgák szabályozása eleinte szolgálati áganként eltérő volt, az 1930-as évek elején még kb. ezerféle kü-

⁸ Források:

Magyary Zoltán: Amerikai államélet, Budapest, 1934, 170—210. l.

J.-J. Ribas: i. m., 15—18., 52—59. és 125—130. l.

Corson, John J.: Executives for the Federal Service; A Program for Action in Time of Crisis (New York, 1952, 91 l.).

Personnel and Civil Service; A Report to the Congress (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Washington, 1955, 101 l.).

Paget, Richard M.: Strengthening the Federal Career Executive (Public Administration Review, 1957, 2. sz., 91—96. l.).

Hensel, Struve: Ways and Means for Recruiting Capable Federal Executives (Public Administration Review, 1953, 2. sz., 123—129. l.).

Young, Philip: The Federal Service Entrance Examination (Public Administration Review, 1956, 1. sz., 1—5. l.).

Reining, Henry Jr.: The FSEE: The University Point of View (u. ott, 11—14. l.).

lönböző vizsgát lehetett kivenni, az elnyerhető scckféle állás sajátosságainak megfelelően. Újabban azonban átfogó érvényű vizsgáztatási sémákat dolgoztak ki. Ilyeneket állapítottak meg pl. 1934-ben és 1939-ben a főiskolák fiatal végzettjei számára (ún. junior examination-ok), majd 1955-ben bevezették az *egységes közszolgálati felvételi vizsgát* (Federal Service Entrance Examination). Az erre az egységes vizsgára megállapított szabályok a vizsgarendszer lehető egyszerűsítésére, a főiskolát végzettek és nem végzettek, de gyakorlati tapasztalatokkal bírók esélyeinek egyenlősítésére, továbbá a vizsgára állás lehetőségének gyakorivá, folyamatossá tételére törekednek.

A versenyvizsga útján való betöltésen kívül azért továbbra is ismeri az amerikai közszolgálati jog az ún. *közvetlen kinevezés* módszerét is, amelyet széles körben alkalmaztak pl. a Roosevelt-féle új gazdasági politika (New Deal) végrehajtása céljából szervezett állásoknál. — Az egyes tagállamok, megyék, városi és községi közületek alkalmazottaira pedig egyáltalán nem terjed ki a szövetségi közszolgálati bizottság hatásköre; ezeknek jelentékeny részét határozott követelmények előzetes megszabása nélkül, *választás* útján alkalmazzák.

Az arányok érzékeltetése céljából megemlítjük, hogy az Egyesült Államok szövetségi közszolgálatának személyzete kb. 2,400.000, a tagállamok és a helyi szervek apparátusa pedig kb. 2,000.000 főből áll.

Szövetségi szintű és átfogó érvényű közszolgálati szabályzata nincs az Egyesült Államoknak. Így a közszolgálati alkalmazás *általános feltételei* nehezen rögzíthetők; legfeljebb azt lehet mondani, hogy bizonyos minimális életkor betöltését, az amerikai állampolgárságot, továbbá az erkölcsi és testi alkalmasságot minden közszolgálatba lépőtől megkívánják.

Szakképesítés birtokának és a versenyvizsga letételének előírását bár széles körben érvényesített, de mégis *különös feltételnek* kell minősítenünk. Képesítési és vizsgarendszerük egyébként hasonlít az angolhoz abból a szempontból, hogy az intelligenciának és a rátermettségnek az aprólékos szakismeretekkel szemben döntő fontosságot tulajdonítanak. Másfelől — az angliai viszonyoktól már eltérően — jellemző az amerikai közszolgálatra, hogy nem választják el túlságosan élesen a magánalkalmazástól, s így az egyikből a másikba való átlépés egyszerű és gyakori.

A közalkalmazottak különböző *kategóriái* nem alakultak ki olyan világosan és olyan széleskörű érvénnyel, mint Angliában. Az 1930-ban, majd 1949-ben hozott közszolgálati besorolási törvények alapján az Unió alkalmazásában álló tisztviselőknek csak kb. 40 %-a van határozott és egységesen megállapított kategóriákba sorolva. — A nem politikai jellegű állást betöltő, de kiemelkedő adminisztratív felelősséget viselő tisztviselőknek az angol administrative class-hoz hasonló *vezető csoportba* való foglalása csak a közelmúltban került különböző javaslatok keretében napirendre. E javaslatok közül a legnagyobb súlyú az Egyesült Államok elnöke által a közigazgatás tökéletességének előkészítésére Hoover volt köztársasági elnök vezetése alatt kiküldött ún. második Hoover Commission 1955-ben közzétett előterjesztése, amely a kb. 1500—3000 főre becsülhető vezető adminisztratív személyzet ügyeivel foglalkozó külön hivatal felállítását célozza.

A második Hoover Commission egyébként jelentésében helytelenítette azt az újabban elharapódzott gyakorlatot, hogy a Közszolgálati Bizottságot az elvi problémákkal és ezek között is különösen a kiválasztás kérdésével való foglalkozás mellett, folyó ügyintézési teendőkkel halmozzák el, pl. a leszerelt.

katonák részére biztosított kedvezmények érvényesülésének ellenőrzésével, vagy a tisztviselők államhűségének felülvizsgálatával és politikai tevékenységük korlátozásával kapcsolatban.

3. Franciaország⁹

A közigazgatási jognak a nagy francia forradalom idején bekövetkezett önállósulása nyomán Franciaországban már a XIX. század elejétől kezdve kialakult az a felfogás, hogy a közzolgálati alkalmazottakra az egyéb munkaviszonyban állóktól eltérő, *speciális szabályokat* kell alkalmazni, amelyek alapján ők pl. különleges előnyöket, nyugdíjat stb. élveznek, de viszont pl. a sztrájkjogtól 1946-ig meg voltak fosztva. A közalkalmazottak jogviszonyait a második világháborúig nem rendezték átfogó közzolgálati szabályzatban, hanem csak minisztériumonként, vagy egyes alkalmazotti kategóriákra vonatkozólag állapítottak meg szabályokat, amelyek alkalmazása és értelmezése terén — mint a francia közigazgatási jog más területén is — a közigazgatási bíróság (Conseil d'État) joggyakorlata játszott döntő szerepet. Több kísérlet után az 1946. október 19-én kihirdetett törvény — amelyet Maurice Thorez, mint akkor a közzolgálati ügyek irányításával megbízott miniszterelnök-helyettes készített elő és terjesztett a Nemzetgyűlés elé — valósította meg az *egységes közzolgálati kódex* gondolatát.

Már ezt megelőzőleg, egy évvel az ország felszabadulása után, a De Gaulle elnöklete alatt állt, ideiglenes jellegű kormány 1945. október 9-i rendelete egyrészt az angol mintát követő kategóriákba osztotta a közalkalmazottakat, másrészt közvetlenül a miniszterelnök alá rendelten a közzolgálati politika átfogó vitelének sajátos szerveit állította fel. Az egyik ilyen szerv a *Közzolgálati Igazgatóság* (Direction de la Fonction publique), amelynek tevékenysége eddig aránylag kevés eredményt hozott, az Igazgatóság személyzetének elégtelensége és az egymást követő kormányok helyzetének bizonytalansága miatt; hatásköre már azért sem teljes, mert a közzolgálatot illető, anyagi vonatkozású rendelkezéseket továbbra is a pénzügyminisztérium költségvetési igazgatósága készíti elő. A közalkalmazottak képviselőtársaságának és közreműködésének biztosítása céljából az 1945-ös rendelet a Közzolgálati Igazgatóság mellett az állam és a szakszervezet képviselőiből álló paritásos közzolgálati tanácsot (Conseil Consultatif National) szervezett.

A gyakorlatban nagyobb hatásúnak bizonyuló intézkedés volt 1945-ben a *Nemzeti Közigazgatási Főiskola* (École Nationale d'Administration) felállítása. Ezen, a közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt álló főiskolán a francia

⁹ Források:

- J.-J. Ribas: i. m. 30—32., 110—112. és 145—148. l.
 Tixier, Gilbert: i. m., különösen 49—69. l.
 Grégoire, Roger: La fonction publique (Paris, 1954, 359 l.) — A közzolgálati alkalmazottak kiválasztásáról a könyv IV. fejezete szól.
 Bertrand, Pierre: Le statut du personnel communal (Paris, 1946, 270 l.), különösen 55—65. l.
 Waline, Marcel: Les concours de recrutement de la fonction publique, en droit français (Revue Internationale des Sciences Administratives, 1957, 3. sz., 281—292. l.).
 Rigaud, Jacques: La réforme des études à l'École Nationale d'Administration (La Revue Administrative, 1958. március-április, 111—117. l.).

közszolgálat vezető kádereinek egyre nagyobb százaléka nyer azóta kiképzést. Részből már egyetemi diplomát szerzett személyek, részben a közigazgatási alkalmazottak közép- és alsófokú kategóriáiban dolgozók nyerhetnek ide felvételt, a megfelelő felvételi *versenyvizsgák* sikeres letétele esetén. A Főiskolán a képzés három évig tart, amelyből az első évet valamely közhivatalban eltöltött próbaidőre tartják fenn. A Nemzeti Közigazgatási Főiskolát elvégzettek a *záróvizsgán* elnyert ranghelyük sorrendjében választhatnak az alkalmaztatási lehetőségek között; végleges kinevezésük újabb néhány havi *próbaszolgálat* után történik, a közszolgálati alkalmazottak legmagasabb kategóriájába tartozó valamely állásra.

Megjegyezzük, hogy a második alkalmazotti kategóriába való kinevezéshez is versenyvizsga sikeres letétele szükséges; enélkül csak azokat nevezik ki ide, aki a Nemzeti Közigazgatási Főiskolán — a felvételi vizsgán elért alacsonyabb pontszámuk miatt — nem nyertek felvételt.

A szakírók által gyakran kifejezésre juttatott vélemény az, hogy a közalkalmazotti kategóriánként kialakított francia felvételi vizsgarendszert túlságos intellektualizmus, az elméleti tudásnak a gyakorlati érzékkel szemben való előtérbe helyezése *jellemzi*, ami azzal a következménnyel jár, hogy a gondosan kiválasztott fiatal káderek egy része utóbb nem bizonyul alkalmasnak eredményes munka végzésére. Azt mindenesetre haladásként könyvelik el, hogy az 1945—46-os reformok nyomán lényegesen enyhült a közszolgálat utánpótlásának addigi, a jogot végzettenek, a polgári és ezek között is főleg a párizsi származásúakat túlzottan kedvezményező jellege.

Az 1946. október 19-i törvénybe foglalt közszolgálati szabályzat egyébként az állásoknak versenyvizsga útján való betöltését *általános irányelv*vé teszi; különleges szabályokat hagy azonban érvényben a bírói és katonai tisztségekre, valamint az ipari és kereskedelmi célú állami intézményeknél szervezett tisztviselői állásokra nézve, bár ezek jelentékeny részénél is lényegileg a versenyvizsga-rendszer érvényesül. Az 1952. április 28-i törvény a versenyvizsga-eiv hatályát a városi és községi alkalmazottakra is kiterjeszti. Versenyvizsga tétele nélkül csak a háborúban szolgált katonák nyerhetnek el közszolgálati állást, valamint új szervek létesítése esetén kerülhet erre (első ízben) sor.

A versenyvizsgára való jelentkezés elfogadása szempontjából kell megvizsgálni azt, hogy a jelölt a közszolgálati alkalmazásba lépés *egyéb* (általános és különös) *előfeltételeivel* rendelkezik-e? A kellékekkel nem bíró jelölt vizsgára bocsátása és az alkalmazhatók listájára való kerülése esetén a közigazgatási bíróság a versenyvizsgát — a más érdekeltek által hozzá benyújtott panasz alapján — megsemmisíti. Azt, hogy a feltételekkel rendelkező jelöltek a miniszter mind versenyvizsgára bocsátja-e, a francia joggyakorlat már ún. *diszkrecionárius* döntésnek tekinti és ezzel módot nyújt arra, hogy egyes jelentkezőket a miniszter erkölcsi vagy magatartásbeli (valójában sokszor politikai) okokból elzárjon a versenyvizsgán való részvételtől.

A közszolgálati alkalmazás feltételei a szakképesítésen és a versenyvizsga letételén kívül a következők:

1. Meghatározott életkor. Alsó korhatár a legtöbb állásnál 21 év, a kezelői állásoknál pl. 18 év. A felső korhatár általában 30, kivételesen 35 év, amelyet a teljesített katonai szolgálat időtartamával még fel lehet emelni.

2. Francia állampolgárság, mégpedig a központi hivatalok alkalmazottainál legalább 10 év óta.

3. Testi alkalmasság, amelyet rendszerint orvosi vizsgálaton állapítanak meg.

4. Büntetlen előélet, amelyet erkölcsi bizonyítvánnyal kell igazolni.

5. A katonai állítási kötelezettség előzetes teljesítése (férfiaknál).

6. Az ún. összeférhetetlenségi szabályok betartása, pl. olyan vonatkozásban, hogy a közszolgálatba lépő nem folytathat iparosi vagy kereskedői tevékenységet és nem állhat egyidejűleg fizetett magánszolgálatban.

4. Német Szövetségi Köztársaság¹⁰

A hitleri Németország leverése után a nyugati szövetségesek 1947-ben gazdaságilag egyesítették megszállási zónáikat és az ezekben működő német közalkalmazottak ügyeinek központi intézésére 1948-ban Frankfurt am Main-ban *személyzeti hivatalt* állítottak fel. A bonni alkotmánynak 1949-ben történt elfogadását követően az Adenauer-kormány 1950. június 15-én rendeletet adott ki *szövetségi személyzetügyi bizottság* felállításáról. Ez a rendelet a bizottság szervezetének szabályozásában az angol és amerikai példákat tartotta szem előtt, de nem ruházta fel a bizottságot olyan széles jogkörrel, amilyent a hasonló szervek az angolszász államokban gyakorolnak. A rendelet egyébként lényegileg érvényben hagyta a porosz eredetű és Németországban hagyományossá vált tisztviselő kiválasztási rendszert, amely *képesítés és próbaszolgálat* előírásán és a végleges jellegű kinevezésnek ezek betöltéséhez kötött voltán alapul.

Az említett, ideiglenes jellegűnek tekintett rendelet helyébe az 1953. július 14-i szövetségi törvény (Bundesbeamtengesetz, BBG.) lépett. E törvény hatálya a szövetség alkalmazottaira terjed ki, de az egyes Land-oknak és a helyi szerveknek az alkalmazottaira vonatkozó külön rendelkezések is vele azonos szelleműek. A törvény a közalkalmazottakat *négy kategóriába* osztja: vezető tisztviselők, magasabb tisztviselők, rendes közalkalmazottak és kiegészítő közalkalmazottak.

A közszolgálati alkalmazás *általános feltételei* a törvény szerint megfelelő »élet- és hivatási tapasztalat« előzetes szerzése, valamint az, hogy az alkalmazandó személyi tulajdonságai biztosítékot nyújtsanak arra, hogy »az alkotmány szellemében közreműködik a szabad demokratikus alapintézmények kiépítésében«, másszóval az uralkodó rendszerhez politikailag hű lesz. E feltételek fennforgásának elbírálása természetesen az alkalmazó hatóság »szabad belátásától« függ. A törvény továbbá a végleges kinevezés feltételévé teszi a 27. életév betöltését is. A két első kategóriába történő kinevezéshez még — *különös feltételként* — szakképesítés, felvételi vizsga, négy éves gyakorlati idő eltöltése és ennek befejezésekor újabb vizsga letétele is szükséges.

¹⁰ Források:

J.-J. Ribas: i. m., 33—35. l.

Wacke, Gerhard: Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts (Tübingen, 1957), 130 l.

Büchner-Uhder, Willi: Die Entwicklung des Beamtenrechts im Zeichen der Fasisierungspolitik in Westdeutschland (Deutsches Institut für Rechtswissenschaft, Schriftenreihe Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 4., Berlin, 1956), 59—61. és 106—113. l.

Az 1953. évi törvény is ismeri az ún. »politikai tisztviselők«-nek Poroszországban 1849 óta meggyökeresedett fogalmát; ezeken a legmagasabb állásokat betöltők (államtitkárok és helyettes államtitkárok, minisztériumi osztályfőnökök, az egyes Land-ok végrehajtó tanácsának tagjai) értendők, akiket bármikor szabadon fel lehet menteni állásuktól, tehát hivatalukban maradásuk teljesen a kormány kegyétől függ.

Az angol—amerikai hatás további érvényesülésére mutat az, hogy a törvény fenntartja a *szövetségi személyzetügyi bizottságot* (Bundespersonalausschuss), de aránylag szűkkörű, főképp abban álló *jogkörrel*, hogy a bizottság kivételesen engedélyt adhat az előírt képesítési feltételekkel nem rendelkező személyeknek a közzolgálatba való felvételére. Egyébként a bizottság feladatai főleg a kormány számára való véleményezésben és a személyzetügyi döntések meghozatalában való »közreműködésben« állanak. A törvény felhatalmazza a kormányt arra, hogy a szövetségi személyzetügyi bizottságra további feladatok ellátását is ráruházza. Teendőinek mikénti ellátásáról a bizottságnak jelentést kell tennie a kormányhoz.

A bizottság elvileg »önálló«, de gyakorlatilag erről nem lehet szó, mert legtöbb tagja az előbb tárgyalt »politikai tisztviselők« közé tartozik.

C.) Összefoglalás

Az összehasonlító jogi vizsgálódásokat — amelyeknek eredményét az előbbiekben feltártuk és rendszereztük — akkor tekinthetjük igazán gyümölcsözőeknek, ha azok nyomán a különböző rendelkezések lényegére és alapjaira vonatkozó összegezést is végzünk. Ennek keretében nem a formai egybeeséseket, illetőleg különbözőségeket tartjuk szem előtt, hanem egyfelől a szocialista, másfelől a tőkés államok közzolgálati jogi intézményeinek belső tartalmára vagyunk figyelemmel.

Első megállapításunk itt az, hogy csak a szocialista államokban érvényesül az az elv, hogy a közzolgálati jogviszonyok szabályozását a lehető legszorosabban a *munkajog általános szabályaihoz* kapcsoljuk, s az ezektől való eltéréseket csak egyes részleteket illetően, az elkerülhetetlenül szükséges mértékben engedjük meg. A kapitalista országokban ezzel szemben az a tendencia uralkodik, hogy a közzolgálati jogviszonyok és az általános munkajogviszonyok közötti eltéréseket domborítsák ki és ennek eredményeképpen a közzolgálati alkalmazottakat a többi dolgozókhoz viszonyítva kiváltságos helyzetbe hozzák. Ez a privilegizáltság ugyanekkor nem jelenti azt, mintha a közalkalmazottak számára a szolgálatadó közületekkel szemben biztosított jogállás minden tekintetben kielégítő lenne, mert még az általuk élvezett jogi biztosítékok tekintetében is hiányosságok mutatkoznak, holott az ő helyzetük a többi munkavállalókéénál kedvezőbb.

A közzolgálati jogviszonyokról a szocialista és a burzsoa államokban uralkodó alapfelfogás különbözőségéből természetesen adódik, hogy a közalkalmazottak jogi helyzetét átfogóan rendező ún. *közzolgálati szabályzat* (pragmatika) megalkotása iránti igény a tőkés országokban sokkal nyomatékosabban jelentkezik, mint a szocialista államokban. Egy ilyen kódex megalkotása ugyanis alkalmas a közalkalmazotti és a rendes munkajogviszonyok közötti különbözőségek fokozott aláhúzására; másrészt a közhivatalnokok szá-

mára munkafeltételeik javításának legfőbb eszközét jelenti ott, ahol az általános munkajog szabályai elégtelenek. Ezért pl. Franciaországban haladást jelentett a közszolgálati szabályzatnak 1946-ban történt törvénybe iktatása és a Német Szövetségi Köztársaság kormánya részéről is engedményt képezett az 1953-i Bundesbeamtenengesetz kiadása. Láttuk viszont, hogy a merev kodifikálástól idegenkedő angolszász államok máig sem alkottak közszolgálati szabályzatot. A szocialista országok közül csak a sajátos helyzetet elfoglaló Jugoszláviának van 1957 vége óta közszolgálati pragmatikája, másutt (pl. a Német Demokratikus Köztársaságban) csak a közszolgálati jogviszony egyes elemei (pl. a fegyelmi felelősség) nyertek átfogó jogforrással szabályozást.

Nem tagadhatjuk ugyanekkor, hogy a hatósági feladatok ellátásával járó közalkalmazotti tevékenységnek a szocialista államokban is vannak a többi dolgozók feladataitól eltérő vonásai, amelyek szolgálati viszonyuk jogi szabályozására is kihatnak. Így nyilvánvaló, hogy a közszolgálati teendők ellátására való alkalmazáshoz az általános munkajog által megállapítottaknál szigorúbb *személyi feltételek* megkövetelésére van szükség. Míg rendes munkaviszonyban a bizonyos minimális életkort betöltött személyek közül úgyis szólni mindenki állhat, addig a közszolgálatba való felvétel generális feltételeként mindenütt megkívánják pl. az állampolgárságot és az egyébként irányadónál szigorúbb értelemben vett büntetlen előéletet. Természetesen a közszolgálati rendszert annál demokratikusabbnak tekinthetjük, minél kevésbé támaszlanak a közhivatalnokok felvételénél indokolatlan személyi követelményeket.

Jobban indokolt a rendes munkajogi szabályoktól való eltérés a közalkalmazás különös személyi feltételeinek, főleg a *képesítésnek* a területén. A szocialista államok fejlődésük első szakaszában hatályon kívül helyezték a szakképesítésre vonatkozó burzsoa szabályokat, hogy ezzel szélesre nyissák a kaput a dolgozó tömegek soraiból kikerülő közfunkcionáriusok számára. Ma már azonban elérkezett az az idő, amikor a legtöbb szocialista országban sor kerülhet új közszolgálati képesítési előírások fokozatos bevezetésére, mind az iskolai képzettség, mind az esetleg megkívánható felvételi vizsga vonatkozásában. Ezt csak tisztán formális szempontból tekintve minősítheti valaki burzsoa módszerek alkalmazásának, mert az intézmény célja és tartalma a szocialista államokban mindig gyökeresen más lesz, mint a kapitalista országokban. A döntő különbséget az jelenti közöttük, hogy a szocialista államban a képesítés megszerzésében senkit sem akadályozhatnak meg anyagi okok, míg a tőkés viszonyok között, ha jogilag nem is, de ténylegesen kiváltságos helyzetben vannak a tehetős osztályokhoz tartozók, illetőleg gyermekeik, amint ez pl. az egyébként fejlett közszolgálati joggal bíró Angliában megmutatkozik. Másrészt a szakképesítési rendszer túlhajtásai a kapitalista országokban rendszerint a közszolgálaton belül kiépült kasztrendszer megerősítését eredményezik. Végül a szocialista államszervezet keretében a szakképesítés kívánalma alól — különösen a politikai jellegű vezető állások betöltése tekintetében — engedett kivételek rugalmasabb, szerencsésebb szabályozást nyerhetnek, mint a tőkés országokban, ahol ezek leginkább egyes uralkodó érdekcsoportok részére juttatott előnyök leplezésére szolgálnak.

Az alkalmazási eljárást, nevezetesen az általános és különös feltételekkel rendelkezők közül a legrátermettebbek *kiválasztását* a szocialista államokban sokkal inkább tartalmi, erkölcsi követelmények támasztásával szolgálják, mint

a kapitalista országokban, amelyeknek jogszabályai az alkalmazási proceszus formai elemeit (pl. pályázat hirdetését, versenyvizsga kiállítását) helyezik előtérbe. Az ezen a téren a burzsoa országokban kialakult módszerek kétségkívül számos használható elemet tartalmaznak; túlértékelésüket, fetisizálásukat azonban el kell kerülni és inkább a felvételi kérelmek gondos egyéni elbírálására kell súlyt vetni. Félrevezető például annak aprólékos eljárási szabályozással való leplezése, hogy a közszolgálati állások betöltésénél az okleveleken és a vizsgákon nyert osztályzatokon kívül döntő szerep jut a politikai és jellembeli megbízhatóságnak is, mégpedig annál inkább, minél magasabb fokozatú tisztségre akarunk valakit alkalmazni.

Az *alkalmazási aktus formája* tekintetében mind a szocialista, mind a kapitalista országokban eltérést találunk a generális munkajogi szabályoktól, mert az ezek által előírt, szerződéssel való alkalmazás helyett a közszolgálatba való felvétel rendszerint kinevezéssel vagy választással történik. A tartalmi különbség a kétféle államtípus joga között abban jelölhető meg, hogy az *alkalmazást végző szervek* megalakításának és ellenőrzésének tekintetében a szocialista államban sokkal szélesebb demokratizmus érvényesül. Ez a megállapítás vonatkozik az ún. személyzeti politika sajátos, központi és helyi szerveire is; ezek a szocialista és a burzsoa államokban egyaránt kiépültek, de a tőkés országokban jóval szűkebb rétegek érdekeit védik »tárgyilagcsnak« hirdetett tevékenységük során, mint a munkásosztálynak az összes dolgozók érdekeit szolgáló pártja vezető szerepét nyíltan valló szocialista országokban.

A külföldi államok jogáról adott ezt a rövid értékelésünket annak kiemelésével zárhatjuk, hogy bár egyes tőkés országokban a második világháború befejezése után a közszolgálati jog területén bizonyosfokú előrelépés, demokratizálódás mutatkozik, a szocialista országok közszolgálata — éppen a többi dolgozókkal való szolidaritása miatt — messzemenően haladottabb elvi alapokon nyugszik és ezért a nép érdekeit jobban szolgálja.

IV. Javaslatok

1. Az alkalmazás általános feltételei

Az általános kellékek szabályozása tekintetében *formai* szempontból az a javaslatunk, hogy e feltételek érdemi megállapítása — éppen generális jellegükből kifolyólag — az egész közszolgálat területére egységesen történjék meg, minisztertanácsi rendelet erejével. Ezért nem tartanánk helyesnek, ha ezt a szabályozást a pénzügyminiszter (akit a 101/1950. M. T. sz. rendelet erre felhatalmazott) végezné. Az egyes szakminiszterek csak az említett átfogó jogszabálynak tárcáik területén való mikénti érvényesítését meghatározó, közelebbi előírásokat bocsássanak ki.

Tartalomlag a közszolgálati alkalmazás általános feltételeit az alábbiakban javasoljuk megállapítani:

- a) *Magyar állampolgárság*, az 1957. V. tv. alapján; e kellék hiánya alól csak a Minisztertanács adhasson — kivételesen indokolt esetben — felmentést.
- b) *Cselekvőképesség* (önjogúság), az 1952. 23. tvr. II. fejezete által kör-

vonalazott értelemben, vagyis csak olyan nagykorú, 18. életévét betöltött személy alkalmazható, akit a bíróság jogerős ítélettel a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozott cselekvőképességgel járó gondnokság alá nem helyezett. — Amennyiben a közzszolgálati alkalmazottak fogalmi körét az intézeti és vállalati alkalmazottakra nem terjesztjük ki, úgy ez, az általános munkajognál szigorúbb szabályozás, tehát alsó korhatárként a 18. életév betöltésének a megkívánása indokoltnak látszik. Helyes lenne azonban ugyanakkor, ha az ilyen értelmű szabály alól kivétel tételére — különösen az ügykezelő és kiegészítő személyzet tekintetében — felhatalmaznánk az illetékes minisztereket, vagy más országos főhatóságokat.

c) Az alkalmazni kívánt személy *ne legyen* a közhivatali állás viselésének jogától az 1954: 19. tvr. értelmében hozott bírói ítélettel *eltiltva*. — Megjegyezzük, hogy a büntetlen előéletnek és feddhetetlenségnek az 1957: 66. tvr. által megfogalmazott kívánalmát — minthogy ez csak meghatározott ügykörök betöltésére vonatkozik — a különös kellékek közé tartjuk felveendőnek.

2. Az alkalmazás különös feltételei

Az 1. pontban említett minisztertanácsi rendeletbe foglalandó átfogó szabályok közé az alkalmazás különös feltételeit illetően csak a következőket tartjuk szükségesnek felvenni:

a) Az illető alkalmazotti kategóriára nézve a speciális jogszabályokban előírt (illetve a jövőben fokozatosan előírandó) *képesítés* igazolását. Kimondható lenne nevezetesen az, hogy a képesítési kellékeket az illetékes szakminiszterek (vagy más szolgálati főhatóságok) állapítják meg, mégpedig két-féle jelleggel: egyes állás-kategóriákra nézve a képesítési kellék alóli felmentés kizárásával, más állás-kategóriákra vonatkozólag pedig a Minisztertanács vagy a miniszter (országos főhatóság) által adható felmentés lehetőségével.

b) A fontos és bizalmas munkakörök betöltéséhez a *büntetlen előélet és feddhetetlenség* igazolását (1957: 66. tvr.).

c) A vezető munkakörök és a Minisztertanács által megállapított más munkakörök betöltésénél a *Minisztertanács Személyügyi Titkársága* részéről *előzetes nyilatkozat* adását (1093/1957. (XII. 28.) Korm. sz. határozat).

d) A minisztertanács vagy az illetékes szakminiszter (országos főhatóság) által megállapítandó munkaköröknél a kifogástalan *egészségi állapot*nak hatósági orvosi bizonyítvánnyal való igazolását.

3. Az alkalmazási eljárás

A leendő szabályozás irányára és tartalmára vonatkozóan az alábbiakat javasoljuk:

a) A jelenleginél szélesebb körben alkalmazandó szabállyá kell tenni a közzszolgálati állások betöltése előtt nyilvános *pályázat* kiírását; e rendszer kötelező érvényesülésének közelebbi körét azután szolgálati águkra nézve az egyes miniszterek állapíthatnák meg. A pályázati hirdetmények tartalmára

(pl. a betöltendő munkakör és a pályázóktól megkívánt képesítés pontos megjelölésére) vonatkozó rendelkezések is jogszabályi megállapítást nyerhetnének. Úgy véljük, hogy a pályázati rendszernek ez a kiterjesztése előmozdítaná a közszolgálat színvonalának emelését és ösztönző hatást fejtene ki, különösen az egyetemet vagy középiskolát elvégző fiatalokra. Gyakorlatilag szükség van ugyanakkor arra, hogy lehetőséget adjunk a pályázati eljárás mellőzésére, főleg az általános igazgatás vezető munkaköreire (esetleg ezeknek egy hányadára) nézve, olyan formában, hogy ezekre a közszolgálat körén kívül állók pályázat nélkül is alkalmazhatók legyenek.

Nézetünk szerint felesleges, hogy a közszolgálati állások betöltésénél felvételi vizsga letételét általános szabállyá tegyük. Képesítés előírásának általánossá tétele és a pályázati rendszer kiszélesítése ugyanis elegendő biztosítékot fognak nyújtani arra, hogy a közszolgálati munkahelyekre a politikai és szakmai tekintetben egyaránt legjobban alkalmas személyek nyernek kiválasztást és felvételt. Inkább azt látjuk időszerűnek, hogy pl. az önálló előadói, vagy bírói, ügyési állások elnyerését megfelelő (egy—három évi) *gyakorlati idő* eredményes eltöltéséhez, továbbá tüzetesen szabályozandó (alapjukban egységes, de egyúttal a szolgálati ágak különbözősége által megkövetelt mértékben differenciált) *gyakorlati vizsga* kiállításához kössük.¹¹

b) A személyi kiválasztás szorosan vett kérdései közül csak arra térünk ki, hogy mennyiben engedjünk teret a közszolgálat körében az állás-betöltés felsőbb szerv *előzetes jóváhagyásához* (esetleg csak javaslatához), illetve *utólagos megerősítéséhez* (esetleg csak tudomásulvételéhez) való kötésének. Nézetünk szerint erre a lehetőséget fenn kell tartani, de ugyanakkor arra kell törekedni, hogy az ilyen módon betöltendő állások köre lehetőleg szűkítkessék. Ezt a tendenciát pl. annak kimondásával lehetne szolgáltni, hogy az alkalmazás *előzetes jóváhagyását*, vagy *utólagos megerősítését* (illetve a javaslat-kikérés, vagy tudomásulvétel kötelező voltát) csupán törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet vagy határozat írhasssa elő.

c) Az alkalmazások *közzétételét* illetőleg fenn lehetne tartani a 101/1950. (IV. 4.) M. T. sz. rendeletnek a Magyar Közlönyben való publikálásról szóló szabályát. Kíváncos lenne ugyanakkor előírni, hogy a miniszterek tegyék közzé *szádközlönyeikben* az általuk eszközölt kinevezéseket.

d) Ki kell mondani, hogy a közszolgálati alkalmazottak kötelesek alkalmazási okiratuk kézhezvételétől számított 15 napon belül *hivatali esküt* tenni, vagy erre komoly indok (pl. súlyos betegség, vagy pl. külföldön ösztöndíjjal való távollét) alapján halasztást kérni, mert ellenkező esetben alkalmazásuk hatályát veszti. Az eskü szövegét is célszerű lenne általános érvényű jogszabályba foglalni. Ezt az indokolja, hogy az eskü tétele a közszolgálati állás betöltésével járó kötelezettségek vállalásának sajátos, hangsúlyozott formáját képezi.

¹¹ A közalkalmazottakról minősítések vezetésének, valamint a szolgálatuk alatti előmenetelüknek és szelekciójuknak a fontos kérdéseire ezúttal nem térünk ki; ezek ugyanis már túlnyúlnak a közszolgálati jogviszony keletkezésével kapcsolatos problémakörön és legfeljebb az alkalmazás véglegesítésének vonatkozásában fűgnek össze jelen tanulmányunk tárgyával.

4. Az alkalmazási aktus kibocsátója és formája

A közhivatali állások betöltésére jogosult *szervek* rendszerét célszerű lenne áttekinthető formában újra szabályozni.

Az alkalmazás *formájára* nézve lényegileg át lehetne venni az új Munka Törvénykönyve végrehajtási rendeletébe a jelenlegi Mt. V. 18. §. (2)—(3) bekezdéseiben foglalt és általunk a II. B. 4. b) pontban hivatkozott azokat a szabályokat, amelyek szerint a közszolgálat körében a munkaviszony általában *kinevezéssel*, a választott szervek tagjainak munkaviszonya pedig *választással* jön létre. Fenntartandó lenne szerintünk a mostani végrehajtási rendelet 31. §. (3) bekezdése által tartalmazott az előírás is, hogy kinevezés vagy választás esetén próbaidőt kikötni nem szabad.

Helyes lenne végül, ha a *szerződéssel* való alkalmazás lehetőségét a jelenleginél még szűkebbre szorítanánk; nevezetesen csak a határozott időre vagy meghatározott munka elvégzésére felvetteknél, valamint a pontosan felsorolandó egyes kisegítő munkaköröknél tartanánk fenn.

Úgy érezzük, hogy e jogszabály-alkotási kívánalmak után csak annyi zárómegjegyzést szükséges tanulmányunkhoz fűznünk, hogy a benne elmondottakkal szocialista államunk igazgatási apparátusának tökéletesítését, a közhivatalokban dolgozók munkájának további megjavítását kívántuk szerény erőnkhöz képest szolgálni.

Др. Янош Мартомы
Проессор университета

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

(Резюме)

Положения трудового законодательства в социалистическом государстве обязательны для всех работодателей и для всех находящихся в трудовых отношениях трудящихся. Их действие распространяется на так называемых государственных служащих или же также и на лиц, принятых государственными органами для выполнения задач, характерных для органов власти; трудовые условия при этом имеют определенные характерные черты. Автор рассматривает вопросы возникновения этих специальных трудовых правовых отношений, деля их на две главные группы: с одной стороны путем определения общих и специальных личных условий поступления на государственную службу, а с другой стороны изданием акта о приеме.

После определения предмета научной статьи автор обобщает венгерские законоположения о возникновении служебных правовых отношений до и после освобождения страны в 1945 году. После этого автор дает обзор правовых норм и специальной литературы большинства зарубежных государств, касающейся этой темы. Из числа социалистических стран автор показывает правила зачисления государственных должностей в СССР, а затем занимается касающимися этого положениями о государственной служащих Германской Демократической Республики. После этого он излагает предписания служебного устава Югославии. Из числа ведущих капиталистических государств автор вкратце разрабатывает систему принятия на государственную службу в Англии, в Североамериканских Соединенных Штатах, во Франции и в федеративной Республике Германии обращая особое внимание на требование специальной квалификации и на учреждение приемных (конкурсных) экзаменов. Во всем он указывает на в корне отличающиеся классовые условия отборочной системы государственной службы социалистических и капиталистических стран. В заключение он вносит конкретные предложения в отношении того каким образом нужно было бы далее развивать.

венгерские законоположения, являющиеся руководящими в отношении общих и специальных условий принятия на государственную службу, а также производства по принятию на государственную службу.

DR. JEAN MARTONYI
Professeur d'université

LA NAISSANCE DU RAPPORT D'EMPLOI DANS LE DOMAINE DE LA FONCTION PUBLIQUE

(Résumé)

Les règles du droit de travail sont obligatoires dans l'état socialiste pour tous les employeurs et tous les travailleurs employés. Leur effet s'étend aussi aux fonctionnaires publics, c'est-à-dire aux personnes employées par les organes d'état pour l'achèvement de tâches de caractère public; le rapport d'emploi de ceux-ci a tout de même certains traits particuliers. L'auteur examine dans son étude les problèmes de la naissance de ce rapport d'emploi spécial, en les répartissant en deux groupes principaux: de ceux qui ont trait à la détermination des conditions générales et particulières relatives à l'entrée au service public d'une part et de ceux qui se rapportent à l'émission (à la préparation et à la forme) de l'acte d'emploi, de l'autre.

Après avoir délimité l'objet de l'étude, l'auteur résume la réglementation hongroise de la naissance du rapport juridique des fonctionnaires publics avant la libération du pays en 1945 et après cette date. Ensuite il donne un tableau récapitulatif des règles de droit et de la doctrine de plusieurs pays étrangers qui se rattachent à ce thème. Parmi les pays socialistes il présente en première ligne les règles relatives au service public dans l'Union Soviétique, puis il s'occupe des dispositions y relatives du droit de service public de la République Démocratique Allemande. Après cela il aborde aussi les questions afférant aux prescriptions de la loi sur les fonctionnaires publics en Yougoslavie. Parmi les pays capitalistes dirigeants il traite le système du service public de l'Angleterre, des États Unis d'Amérique, de la France et de la République Fédérale Allemande, consacrant une attention spéciale aux exigences de la qualification professionnelle et de l'examen d'admission (examen de concours). Il fait ressortir sur cette base les points de vue de classe radicalement différents des systèmes de sélection des pays socialistes et capitalistes dans le domaine du service public. Enfin, il soumet une proposition concrète quant à la question de savoir, comment il faudrait développer les règles juridiques hongroises relatives aux conditions générales et particulières du service public ainsi qu'au mode de l'emploi (nomination, élection).

Nagy Károly

**AZ ANALÓGIA ÉS A JOGHÉZAG KÉRDÉSEI
A NEMZETKÖZI JOGBAN**



Az analógia alkalmazásának létjogosultsága és helyessége tekintetében az egyes jogrendszerek, valamint a jogtudomány művelői különböző álláspontot foglalnak el. Az analógia alkalmazását illetően elfoglalt ellentétes álláspontok jórészt azon alapulnak, hogy az egyesek véleménye megoszlik a jog hézagainak létezése tekintetében. Bizonyos egyéb körülmények is befolyásolják az analógiáról kialakult nézeteket, így mindenekelőtt annak a tételnek az elfogadása, hogy a bíró nem jogosult jogalkotásra. Ugyanis, ha a jogrend hézagos és ezt a hézagot a bíró tölti ki, úgy ezen bírói tevékenység jogszabályalkotásnak is felfogható. Ha nincsenek a jogban hézagok, úgy nincs szükség analógiára sem. Lényegében mindkét álláspont logikus, mert ha a jog logikailag zárt egészet képez, azaz mindent szabályoz, ami a jogi szabályozás körébe esik, úgy semmi szükség sincs az analógiára, míg ellenkező esetben kívánatos a joghézagok valamiféle betöltése.

Mindenekelőtt szükséges tehát a joghézagok kérdésének tisztázása, és pedig az egész jogrendszert illetően. A nemzetközi jog az egységes jogrendszernek egyik, bár különálló ágát képezi, a kapcsolata a belső joggal azonban rendkívül szoros, különösen az eljárásjogi jellegű szabályok és bizonyos, a belső jog hasonlósága alapján kimunkált jogintézmények tekintetében, ezért először a belső jog hézagainak kérdését tesszük vizsgálat tárgyává.

I. A joghézagok kérdése a belső jogban

A jog társadalmi viszonyokat szabályoz, mely társadalmi viszonyok a társadalom fejlődésének objektív törvényei által meghatározott módon állandóan változnak. A társadalmi viszonyok állandó változásának tagadása a társadalmi mozgás tagadását jelentené. Ha viszont a jog által szabályozott társadalmi viszonyok az idők folyamán megváltoznak és a jogszabály nem változik, úgy hamarosan ellentét támad a szabályozás és az életviszonyok között. Az ily módon megnyilvánuló eltérés többféle lehet:

a) Lehetséges, hogy a kérdéses társadalmi viszony megszűnik, ellenben az azt szabályozó jogszabály még formailag hatályban marad, de nem alkalmazható, egyszerűen mert nem merül fel többet olyan konkrét eset, amelyre a szabályt alkalmazni lehetne. Ilyen esetben nem arról van szó, hogy a kérdéses társadalmi viszony szabályozásához nem fűződik többé érdek, csupán a viszony már nem létezik, megszűnt, de ha nem szűnt volna meg, úgy jelen szabályozása szükséges lenne. Így a párbajra vonatkozó büntető jogszabályok jelen büntető jogunk szerint is hatályban vannak (amerikai párbaj), de a vitás ügyek ilyen elintézése jelenleg már nem szokásos, a jogszabály elmaradt a társadalmi viszonyok fejlődése mögött, alkalmazása csak elvileg lehet-

séges. Vagy jelenleg is hatályban van az a pénzügyi jogszabály, mely a bérkocsisok jövedelemadóját megállapítja. A taxik azonban már úgyszólván teljesen kiszorították a konflisokat az utcai forgalomból és rövidesen eljön az idő, amikor nem lévén ilyen foglalkozás, a jogszabály alkalmazhatatlanná válik

b) Lehetséges továbbá, hogy a társadalmi viszony nem szűnik meg, de lényeges változáson megy keresztül a jogszabály által rendezett megelőző formájához képest. Ilyenkor a jogszabály új tartalmat nyer, ha ezen megváltozott társadalmi viszonyra alkalmazható régi formájában is, de jelen tartalma egészen más, éle nem a proletariátus, hanem a burzsoázia ellen irányul, nem a tőkések, hanem a proletariátus akaratát fejezi ki stb. A formának egészen más a tartalma és jellege, mindössze arról van szó, hogy az új jog is egyelőre a régi formában jelentkezik.

c) Végül lehetséges, hogy olyan társadalmi viszonyok jönnek létre, melyek azelőtt nem léteztek, vagy bár léteztek, de jogilag nem voltak szabályozva és melyeknek a jogi szabályozása szükségessé vált, azonban a szabályozás még nem történt meg.¹ Ebben az esetben a jogalkotó értékelése teljesen hiányzik, mondhatni jogüres tér van.

Ha tehát vannak olyan társadalmi viszonyok, melyek jogi szabályozása szükséges, de ilyen szabályozás nincs, úgy világos, hogy a jog kiegészítésre szorul, azaz a joghézag egyik formájával állunk szemben. A kérdés csupán az, hogy ki és minek az alapján dönti el azt, hogy valamely társadalmi viszony jogi szabályozást kíván. Ugyanis önmagában az a körülmény, hogy a jog valamely kérdést nem szabályoz, nem elégséges a joghézag megállapításához, mivel a társadalmi viszonyoknak csak egy részét szabályozza a jogrend. Joghézag nemcsak azt jelenti, hogy valamely társadalmi viszonyra egyáltalán nincsen jogszabály. »A jog hézagossága mindig azt jelenti, hogy ha van is szabályozás, az azonban csak a jogalapot adja egyes konkrét esetek eldöntésére, s ezt a keretet a jogalkalmazónak kell kitöltenie.«² Moór Gyula a joghézagról szólva azt mondja: »a jogrendszerben nincsenek hézagok; a jog amikor hallgat, akkor is beszél, amiről hallgat, az megengedett.«³ Ugyanakkor szerinte is lehetséges, hogy a jog hallgat egy konkrét esetben és ennek alapján elutasító döntést kellene hozni, holott »ez a döntésünk sem erkölcsi felfogásunk, sem a gazdasági élet szükségleteinek a szempontjából nem lesz helyesnek mondható.«⁴ Szerinte ekkor nincs hézag, csupán a jogszabály nem helyes. De miért nem helyes? Mert nem ad lehetőséget egy olyan eset jogi szabályozás alá vonására, melynek — most lényegtelen milyen okból — jogi szabályozása szükséges lenne! A jogszabály tehát azért nem helyes, mert hiányos, vagy hézagos, akármilyen kifejezést használunk is, tény, hogy a szabályozásban egy bizonyos űr van.

Lényegében hasonló álláspontot foglal el Angyal Pál is a büntetőjog hézagainak szempontjából. Álláspontja szerint a büntetőjog a maga alapter-

¹ A jogszabály és társadalmi viszony között természetesen még egyéb összefüggések is lehetségesek, így pl. ugyanazt a társadalmi viszonyt az új jog ellentétesen szabályozza, ez azonban a mi szempontunkból közömbös, mivel itt a jog a társadalmi viszony fejlődését nyomon követte és nincs ellentét a szabályozás és a társadalmi viszony között.

² Somló: Jogbölcelet. Budapest, 1920. 112. old.

³ Moór: Bevezetés a jogfilozófiába. Budapest, 1923, 241. old.

⁴ Moór: I. m. uo.

mészeténél fogva hézagot nem ismer, azonban hézag lehet a magánjogban (polgári jogban), vagy az eljárásjogban. Ha a törvény hallgat, mindenkor negatív szabályt ad kézre, azaz azt a jogi hatályú kijelentést teszi, hogy a kérdéses cselekmény nem vonható büntetés alá.⁵

Másutt viszont azt mondja, hogy »a törvény hiányának és nyilvánvaló hézagainak pótlása nem a joggyakorlat hivatása.«⁶

Ebből viszont látszik, hogy szerinte is vannak »hiányok« és »nyilvánvaló hézagok«, azaz jogi szabályozást kívánó esetek, melyek nincsenek ily módon szabályozva, csupán ezek betöltése a jogalkotó feladata.

A joghézag más tagadóinak álláspontját is figyelembe véve úgy tűnik, hogy ez az álláspont már formai szempontból sem tartható, mert nem lehet egyszerre igaz az, hogy a jog hézagot nem ismer, de a törvénynek vannak hiányai és nyilvánvaló hézagai (lásd Angyal), vagy hogy bár a jogban nincsenek hézagok, de a jogforrásokban vannak,⁷ ugyanis a jog a forrásokból ismerhető meg, a jogforrások keretein kívül jogszabályok nincsenek, minthogy nincsenek tartalom nélküli formák sem. Jog nem létezik jogforrás nélkül, a jogszabály szükségképpen valamilyen formában jelenik meg, s ez a forma a jogforrás. Ha tehát a jogforrásokban hézag van, úgy hézag van a jogban is.

Mint már fentebb említettük, a joghézag nem azonos a jog által nem szabályozott életviszonyok összességével, a kérdés az, hogy milyen kritérium alapján dönthető el, hogy az adott esetben joghézagról, vagy olyan esetről van szó, melyet a jogalkotó nem is kívánt szabályozás tárgyává tenni. Mint-hogy a jog az uralkodó osztály akarata, így látszólag az a helyzet, hogy ha valamely kérdésben az uralkodó osztály akaratát jogi formában nem nyilvánította ki, úgy szándéka nem terjedt ki az illető kérdés jogi szabályozására. Azonban az is kétségtelen, hogy lehetnek olyan esetek, amikor az akaratnyilvánítást lehetetlenné teszi az a körülmény, hogy a kérdéses eset még nem merült fel, azaz az akaratnyilvánítás idején annak jogi szabályozása nem is látszhatott szükségesnek. »Minden jogrendszer szükségszerűen tökéletlen, mert nem számolhat előre az életviszonyok végtelen változatosságával« állapítja meg Szladits.⁸ A jogi szabályozás hiánya valamely esetre nézve nemcsak akkor állhat elő, ha ezen eset a szabályozás idején még nem volt ismert a jogalkotó előtt. Ha valamely konkrét eset nem nyert jogi szabályozást, de a jogalkotónak a rokonesetekre vonatkozó akaratkijelentéseit vizsgálva azokból a szabályozás szükségessége *logikailag* következik, úgy ebben az esetben is joghézagról beszélhetünk. Itt felmerül a lehetőség, hogy a jogalkotó szándékosan hagyta szabályozáson kívül a kérdéses esetet, ami viszont a joghézag megállapítását kizárná. Ámde, ha a szabályozás hiánya az egész jogrendszert figyelembe véve logikai abszurdum, úgy, ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az ilyen eset nem képez joghézagot, ez a jogalkotó tökéletlenségének az elismerését jelenti. Ilyen esetben arról van szó, hogy az uralkodó osztály akaratát a jogszabály készítői hibásan öntötték formában. Ez az eset kétségtelen, hogy ritkán fordul elő, de joghézagot jelent.

⁵ Angyal Pál: A joghézag problematikája a büntetőjogban. Budapest, 1942. 4. old.

⁶ Angyal: I. m. 12. old.

⁷ Így pl. Heller: »A jogban nincsenek hézagok, amiről a jog hallgat az megengedett cselekmény, hézagok viszont lehetnek a jogforrásokban.« (Heller: A magyar büntetőjog általános tanai. Szeged, 1937. 34. old.)

⁸ Szladits: Magyar magánjog, Budapest, 1941. I. k. 159. old.

azzal a különbséggel, hogy ez a hégzag analógia útján nem tölthető be, amint erről még az alábbiakban szó lesz.

A joghégzagosság fenti esetein kívül lehetséges az is, amint már említettem, hogy a jog valamely életviszonyra nézve ad ugyan szabályozást, »de nem fejt ki részletesen saját tartalmát, keretszabály, mely kiegészítésre szorul«.⁹ Itt van ugyan jogi szabályozás, a kérdéses társadalmi viszony tehát nem esik teljesen a jogi szabályozás keretén kívül, azonban nincs meghatározva pontosan, hogy mely esetben kerülhet alkalmazásra az illető jogszabály, melynek kereteit a jogalkalmazónak kell kitölteni.

A belső jog ilyen hégzagai kevésbé jelentősek és törvényhozás útján könnyen be is tölthetők. Amíg pedig a betöltés törvényhozás útján nem történik meg, addig a bíróságok által alkotott szokásjog is elvégezheti ezt a feladatot. Maga a »törvénytöltő szokás« mint elnevezés is igazolja a hégzagok létezését. A szokásjogot ugyanis a jogalkalmazás alakítja ki, s a »törvénytöltő« kifejezés azt jelenti, hogy vannak a jogban olyan hiányosságok, melyeket a gyakorlatnak ki kellett egészítenie. Hogy ez mennyiben helyes, az ezen hégzagok létezése szempontjából közömbös. A belső jog egy állam akaratát fejezi ki, ennél fogva valódi akarat aránylag könnyen megállapítható, az új jogszabályok létrehozása sem jelent általában különösebb problémát. Ezen túlmenően a belső jog technikailag és rendszertanilag meglehetősen kimunkált, így hiányosságai többnyire nem lényegesek és nem alapvető esetekre vonatkoznak. Nem mondható el viszont ugyanez a nemzetközi jog tekintetében.

II. Joghégzag a nemzetközi jogban

Ellentétben a belső joggal, a nemzetközi jog korántsem mondható egységesnek és fejlettnek.¹⁰ Anyagának tetemes részét a szokásjog foglalja magában, melynek szabályai bár meglehetősen régen kialakultak, de sokszor nehéz a szabályokat megállapítani és azok bizonytalanok is. Nehezítik a nemzetközi jog anyagának áttekintését a partikuláris és regionális szokásjogi szabályok együttes létezése, melyhez még nagyszámú szerződésben foglalt joganyag is csatlakozik. Mivel a nemzetközi jog szükségképpen több állam akaratát fejezi ki, így a megalkotása új szabályok létrehozása lényegesebben lassan történik, mint az államon belüli jog esetében. Az államok közötti kapcsolat és együttműködés fejlődése sok esetben gyorsabb, mint a nemzetközi jogalkotás fejlődése, a felmerült új viszonyok jogi szabályozása lassan történik, így a nemzetközi jog anyagában sokkal több és jelentősebb joghégzag keletkezhet, mint a belső jogban. Ilyen eset akkor is előfordulhat, ha egy bizonyos esetre nézve vannak nemzetközi jogszabályok, pl. egyezményekbe foglalt megállapodások, mégis egy vitás esetben ezen szabályok alapján nem dönthető el a kérdés, mivel a vitában szembenálló államok közül valamelyik nemcsak hogy nem járult hozzá az egyezményhez, hanem az ellenkifejezetten tiltakozott. Itt csak egyes államok tekintetében áll fenn az el-

⁹ Szladits: I. m. uo.

¹⁰ Ha talán túlzás is az a megállapítás, hogy »a nemzetközi jog primitív jog« (Herczegh: A nemzetközi jog alapkérdései Hans Kelsen megvilágításában. Jogtudományi Közlöny. 1957. 7—9. sz.) mégis úgy tűnik, hogy jelen állapotában a feudalizmus jogához hasonlítható, mindenesetre a fejlettsége nem éri el a belső jogét.

maradás a jog és a köztük levő viszony fejlődése között. Mivel már két állam közötti hatályos jogszabály is nemzetközi jognak tekintendő, így alig van a nemzetközi jognak olyan szabálya, amelyik az államok mindegyikére alkalmazható volna. A nemzetközi jog hézagainak keletkezését és jellegét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy itt számos és speciális jellegű hézag lehetséges. Éppen az egységes és általános nemzetközi jog hiánya miatt, valamint azért, mert az államok, mint a szuverenitás hordozói nemcsak a nemzetközi jog alanyai, hanem a nemzetközi jog alkotói is, ennél fogva lehetséges, hogy van ugyan nemzetközi jogszabály, de az valamely két állam között nem alkalmazható, mert ezen államok nem fogadják el a kérdéses szabályt, vagy közülük csak az egyik fogadja azt el.

Éppen ezért, mivel az államok a nemzetközi jog alkotói, a joghézag kérdését nem lehet kizárólag abból a szempontból vizsgálni, hogy van-e a nemzetközi életben olyan államok közötti viszony, mely nincs általában jogilag szabályozva annak ellenére, hogy ez jogi szabályozást igényelne, hanem abból a szempontból kell mindenekelőtt vizsgálat tárgyává tenni, hogy 2 állam egymásközi viszonyában nincsenek-e olyan viszonyok, amelyek a kettőjük között hatályos nemzetközi jog alapján szabályozva nincsenek és joghézagnak tekinthetők. A nemzetközi jogban fellelhető hézag egyik esete, ha a kérdéses viszonyra semmilyen szabály nincs hatályban a két állam között, azaz jogüres tér van, a másik eset pedig, ha a fennálló szabályozásban vannak bizonyos hézagok. Ugyanakkor lehetséges, hogy a nemzetközi jogot, mint egészet vizsgálva találhatók olyan szabályok, melyek a kérdést rendezik, csak ezek valamely két állam között nincsenek hatályban.

A fentiekhez képest tehát külön kell beszélni az egyetemes és a regionális vagy partikuláris nemzetközi jog hézagairól, mely utóbbiak alatt elsősorban két állam között hatályos nemzetközi jog hézagait fogjuk érteni.

1. Egyetemes nemzetközi jognak azokat a nemzetközi jogszabályoknak az összességét értjük, melyet minden, vagy csaknem minden állam jogként elfogad és alkalmaz más államokkal való kapcsolatait rendezésére. Ehhez képest, ha az egyetemes nemzetközi jog rendszerében vannak a jogi szabályozás szükségességével bíró olyan államok közötti viszonyok, amelyek nincsenek semmiféle nemzetközi jogszabállyal rendezve, az egyetemes nemzetközi jog hézagaival állunk szemben. Ez azonban csak akkor joghézag, ha az egyes államok között a fenti kérdésre vonatkozó kétoldalú szabályok sincsenek, mert ha vannak, akkor nincs lényegében joghézag, csupán arról van szó, hogy a kérdéses államok közötti viszonynak nincs egységes szabályozása. Az egyetemes nemzetközi jog hézagai tehát általában kétoldalú szabályokkal betölthetők, ha tehát az egyetemes nemzetközi jogban valódi hézagok vannak, azok szükségképpen partikuláris joghézagok is, a joghézag ugyanis mindig konkrét a nemzetközi jogban.

Ettől függetlenül az is igaz, hogy lehetnek olyan egyetemes nemzetközi joghézagok, melyek kétoldalú megegyezéssel nem tölthetők be, annak ellenére, hogy a fentiekhez képest partikuláris joghézagok is.

A joghézag rendszerint csak vita esetén okoz problémát, a jogi szabályozás szükségessége tulajdonképpen csak akkor merül fel, ti., hogy a vitát minek az alapján kell eldönteni az esetben, ha a vitás államok maguk között nem tudnak megegyezni és a vitás kérdést valamilyen nemzetközi szerv elé viszik. Ha ugyanis megegyeznek, a megegyezés mint egybehangzó akarat-

nyilvánítás nemzetközi jogszabály, akár kifejezetten, akár facto concludente történjen is. Ebből viszont az a következtetés vonható le, hogy az egyetemes nemzetközi jog hézagai csak olyan jellegű nemzetközi, jogilag nem szabályozott viszonyok tekintetében tekinthetők valódi joghézagoknak, mely viszonyok jellegüknél fogva csak az államok többségének megegyezésével szabályozhatók. Ezek a hézagok viszont éppen ilyen jellegüknél fogva csak közös megegyezéssel tölthetők be. Így pl. a Déli-Sarkvidék nemzetközi jogi helyzete máig sincs nemzetközi jogilag rendezve. Ez a földrész ugyan uratlan terület, azonban mivel állandó lakhelyül emberi letelepedésre nem alkalmas éghajlatánál fogva, így nem okkupálható, mert az impérium gyakorlása ténylegesen nem szervezhető meg. Ugyanakkor a Föld éghajlatára gyakorolt hatása, természeti kincsei és stratégiai helyzete folytán több állam tart rá igényt, így nyilván nem lehetséges, hogy két állam egymásközi megegyezése döntőn sorsáról. Az Antarktisz nemzetközi helyzetére vonatkozó szabályok hiánya tehát olyan joghézag, mely mind az egyetemes, mind pedig a bilaterális nemzetközi jog hézagának tekinthető, de amely csak egyetemes nemzetközi jogszabállyal tölthető be, mivel itt az Északi Sark rendezésénél bevált szektor-elmélet sem alkalmazható. Tulajdonképpen még gazdasági kiaknázásának kérdése sem oldható meg, csak egyetemes nemzetközi jogszabállyal, mert pl. a rajta levő jégpáncél megolvasztása — ami az alatta lévő uránium kibányászásának előfeltétele — a tenger szintjét oly mértékben emelné, hogy speciális biztonsági intézkedések lennének szükségesek minden tengeri hatalom részéről.

2. A bilaterális nemzetközi jog hézagai két állam közti jogilag nem szabályozott olyan viszonyok, amelyek jogi szabályozása tekintetében az érdekelt államok nem tudnak megegyezni. Amíg közöttük e nem szabályozott viszony tekintetében vita nincs, addig joghézagról nem beszélhetünk. Bár kétségtelen, hogy ez utóbbi esetben is fennáll az, hogy a kérdés nincs jogilag rendezve, de addig, amíg az érdekelt államok nem nyilvánítják akaratukat ki a jogi szabályozás szükségessége tekintetében, úgy nem mondhatjuk, hogy valódi hézagról van szó, addig nem bizonyítható, hogy a kérdéses társadalmi viszony jogi szabályozást igényel, kivéve azon eseteket, ha ezen államok más államokkal ugyanerre a társadalmi viszonyra nézve már alkotnak jogszabályokat és egymás között csak azért nem került sor a kérdés hasonló rendezésére, mert kapcsolataik lazábbak és kisebb jelentőségűek.

De ilyenkor is kétséges, hogy az államok egyáltalán kívánták-e szabályozni jogilag a kérdéses esetet éppen lazább kapcsolataik miatt. Állhatnak fenn ezenkívül az államok között olyan politikai ellentétek is, hogy abból kifolyólag nem kívánják a közöttük levő nem szabályozott viszony rendezését, vagy bár ilyen rendezés kívánsága kölcsönösen fennforog, de a szabályozásban való megegyezést a politikai ellentét teszi lehetetlenné.

A nemzetközi jogot vizsgálva a joghézagoknak az alábbi esetei lehetnek:

I. Abszolút joghézag, ez kétféle lehet:

1. Nincs sem az egyetemes, sem a bilaterális nemzetközi jogban alkalmazható, illetve az esetre vonatkozó jogszabály, abszolút jogüres tér van.

2. Van ugyan nemzetközi jogszabály, de az a vitás felek között nem hatályos, azaz relatív jogüres tér van, ennek az alábbi esetei lehetségesek:

a) Más államok között a kérdéses esetre alkalmazható szabály van, de a vitás feleknek nincsenek ilyen szabályai.

b) A vitás feleknek harmadik államok viszonylatában vannak ilyen szabályai, csak egymás között nincsenek.

c) Az egyetemes nemzetközi jog tartalmaz vitás esetre jogszabályt, ezt azonban a felek nem ismerik el. Egyetemes nemzetközi jognak kell ugyanis tekinteni akkor is a jogszabályt, ha azt nem minden állam, de az államok túlnyomó többsége elfogadja.

II. Relatív joghézag, ez egyetlen esetet foglal magában, midőn van a felek között jogszabály, de az hiányos és a vitás esetre nem alkalmazható, vagy olyan keretszabály, melynek kitöltésében nem tudnak megegyezni.

III. Az analógia fogalma, fajai a belső jogban

Az előbbieken láttuk, hogy mind a belső jog, mind a nemzetközi jog rendelkezései hiányosak lehetnek és a jogalkalmazás zavartalan működése érdekében szükséges ezen hiányosságok korrigálása.

A belső jog hézagainak betöltése történhet mindenekelőtt jogalkotás útján. A jogalkotás módja lehet elsősorban írott szabályok létrehozása és lehet bizonyos állandó gyakorlat folytatása, amiből később szokásjog keletkezhet. A bírói gyakorlattal létrejött szokásjog tekintetében beszélünk törvényrontó, törvénytörlő és törvénykiegészítő szokásról. Amennyiben ilyen bírói gyakorlat folytatását valamely jogrend lehetővé teszi, úgy az utóbbi kettő esetében a hézagok betöltésének módjaival állunk szemben. A szokásjog ezen két fajtájának elnevezése is utal a hézag két formájára. A törvénytörlő szokásjog a szabályozás teljes hiányára utal, a törvénykiegészítő szokás pedig egy meglévő szabályozásban előforduló hézagokat tölti be. A törvénytörlés és kiegészítő szokás kialakulása viszont lényegében az analógia érvényesülését jelenti, mert a bíróságnak mindig a már meglévő jogszabályok segítségével kell a jog hézagait betölteni. Nem kívánunk itt a belső jogban alkalmazott analógia tekintetében állást foglalni, hogy helyes-e vagy mennyiben szükséges analógia alkalmazása, csupán megemlítjük, hogy számos jogrendszer ismerte és ismeri az analógiát, mint a joghézag kitöltésének módszerét. Azonban kétségtelen, hogy minél fejlettebb és minél kicsiszoltabb valamely jogrendszer, elvileg annál kevesebb azon esetek száma, amelyet csak analógia segítségével lehet eldönteni, de nehezen képzelhető el, hogy olyan szabályozást hoznak létre, mely előre látja a társadalmi viszonyok fejlődésének menetét és amelynek alapján minden jogi elbírálást érdemlő esetet el lehet dönteni. Lehetséges azonban, hogy valamely fejlett jogrend azért engedi meg az analógiát, hogy bizonyos jogon kívüli leszámolást is lehetővé tegyen. Itt csak megjegyzem, hogy attól függően, hogy milyen célok érdekében és milyen határok között alkalmazható az analógia, az eredmény ellentétes is lehet, szolgálhatja a törvényességet és lehet a jogon kívüli leszámolás eszköze.

Az analógia jogalkalmazási fogalom, az irodalomban a »joghasonyszerűség« szóval is szokták jelölni.

Analógia esetén mindig arról van szó, hogy a jogalkalmazónak egy jogilag konkrétan nem szabályozott esetet kell eldönteni. Mivel viszont a bírói ítélet kikényszeríthető, az tehát egy jogilag nem szabályozott esetre vonatkozóan szankciókat állít fel és így az analógia alkalmazása tulajdonképpen jogalkotást jelent. Ez a jogalkotás ugyan megtehetően szűkkörű, de minden-



esetre jelenti egy utaló szabály felállítását, mely pl. egy büntetőjogi példát véve azt jelenti, hogy ezentúl az addig nem büntetendő cselekmény büntetett képez és egy másik bűncselekményre vonatkozó szabály alapján kell az ott meghatározott módon az elkövetővel szemben eljárni. A jogalkalmazásnak ugyanakkor — a jogrend szabályaihoz kötve lévén — az analógián alapuló konkrét döntést is a jogrendből kell levezetnie. Ahhoz képest, hogy az ítélet a jogrend valamely kifejezett szabályán vagy pedig annak általános elvein alapszik, az analógia két fajtájáról beszélhetünk:

a) Analógia legis két esetben olyan hasonlósága, amelyből kifolyólag az az elv, amely alkalmazást nyer az egyik esetre, alkalmazásba jöhet a másik esetre is.¹¹

b) Analógia juris pedig az egész törvényhozás számára alapul szolgáló elvek felhasználása egy jogilag nem szabályozott eset eldöntésére.¹² Az analógia mindkét esetében a fentiek szerint a jogalkalmazó a törvényhozó valószínű akaratának megfelelően igyekszik a kérdéses esetet eldönteni, az ítéletet arra a vélelemre alapítja, hogy amennyiben a törvényhozó előtt ezen konkrét eset lehetősége felmerült volna, ugyanígy rendelkezett volna.

Az analógia alkalmazása tehát egy logikai folyamaton alapszik, amelynek a következtetése a jogalkotó vélelmezett akarata. Kérdés az, hogy miben különbözik az értelmezéstől, ha a jogszabály értelmezésének logikai folyamata a szabály kiterjesztését eredményezi?

Az értelmezésnek mindig az a feladata, hogy valamely jogszabály valódi értelmét felszínre hozza, meghatározza azokat az eseteket, melyekre a jogszabály alkalmazható. A jogalkalmazás egy logikai folyamat és ennek a folyamathoz egyik láncszeme a jogszabály megállapítása és értelmezése. Az értelmezés a jogalkotó akaratát van hivatva megállapítani a jogszabályban foglalt akaratnyilatkozat alapján, olyan esetekben, amikor ez az akaratnyilatkozat a törvény szövegéből azonnal és kétségtelenül nem állapítható meg. »Rendszerint nem annyira a jogalkotó tényleges, mint inkább szándékolt nyilatkozatához van a bíró kötve«.¹³

Az értelmezést több szempontból szokás osztályozni, az analógia belső jogi fogalma szempontjából azonban csupán a terjedelem tekintetében történt osztályozás érdekel minket közelebbről, így tehát a kiterjesztő és megszorító értelmezés. Kiterjesztő értelmezésre a belső jogban általában csak a jogalkotó jogosult, ha azonban a jogrend megengedi az analógia használatát is, úgy szükségképpen meg kell, hogy engedje a bírónak a kiterjesztő értelmezést is, lévén a két dolog a több és kevesebb viszonylatában.

A kiterjesztésnél arról van szó, hogy a jogszabály értelmét a nyelvtani értelemnél tágabban állapítjuk meg, olyan esetre is kiterjesztjük, melyre nyelvtanilag már nem, csak logikailag vonatkozik. Így pl. ha egy büntetőjogi szabály a »hozzátartozó« fogalmában csak a házastársat említi és az élettársat is hozzátartozónak tekintjük, úgy világos, hogy túlmentünk a házastárs szó nyelvtani fogalmán, de a jogalkotó valódi akaratát hoztuk felszínre egy logikai következtetés alapján, ha pl. a törvény hozzátartozónak tekinti a jegyest is, nyilván, hogy annak kell méginkább tekinteni az élettársat.

¹¹ Heller: i. m. 34. old.

¹² Ackermann: Das Analogieverbot im geltenden und zukünftigen Strafrecht. Breslau-Neukirch. 1934. 5. old.

¹³ Somló: Jogbölcsezet. Budapest, 1920. 108. old.

Minthogy a bíró a jogalkotó akaratát csak annak akaratnyilatkozatán, azaz a jogszabályon keresztül ismerheti meg, mely őt kötelezi is, így nyilvánvaló, hogy még abban az esetben is, ha a jogszabály kiterjesztő értelmezésére is fel van jogosítva, ezen értelmezés nem terjedhet túl a jogalkotó szándékolt akaratnyilatkozatán, csak legfeljebb ezen nyilatkozat tényleges szövegén. Ez más szóval azt jelenti, hogy ilyen esetben is csak akkor lehet valamely jogszabályt kiterjesztőleg értelmezni, ha az az eset, vagy fogalom, melyre a jogszabály az értelmezés során kiterjed olyan, hogy kétségtelenül meg lehet állapítani, hogy azt a jogalkotó a fenti szabállyal kívánta rendezni, arra a jogszabály vonatkozik. Ezen körülményt az értelmezésnek itt nem ismertetett módjai segítségével lehet megállapítani (rendszeres, logikai, történeti stb.). A kiterjesztő értelmezés tehát tulajdonképpen csak a jogalkotó valódi akaratát hozza felszínre, a jogszabály értelmét nem »terjeszti« ki, hanem érvényesíti.

Az analógia esetében viszont kétségtelen, hogy az eset jogi szabályozása a jogalkotó szemléleti körén kívül esett, arra nem is gondolt, illetve gondolhatott. A kiterjesztő értelmezés tehát a jogakaratnyilatkozat tökéletlenségét korrigálja, míg az analógia egy vélelmen alapszik, ti. hogy amennyiben a jogalkotó ezen konkrét eset felmerüléséről tudott volna, azt bizonyára az analógián alapuló döntés szerint szabályozta volna.

Mindkét esetben a jogszabály nyelvtani értelmének kiterjesztéséről van szó, de az értelmezésnél a kiterjesztés a jogalkotó kinyilvánított akaratán, azaz a jogon belül marad, míg az analógia ezen akaraton túlmegy, azaz új jogot alkot.

IV. Az analógia alkalmazásának feltételei a belső jogban

Minthogy viszont a jogalkotás nem a jogalkalmazás feladata, a jogrendszerek, melyek az analógiát megengedik, annak alkalmazását bizonyos feltételekhez kötik. Az analógia legis feltételei a következők:

1. Joghézag létezése. Joghézag van viszont, ha:

- a) valamely esetre nézve semmiféle alkalmazható jogszabály nincs és
- b) a kérdéses eset nem olyan, hogy a jogalkotó szándékosan hagyta kívül a jogi szabályozáson.

Mindkét feltétel együttes létezése szükséges, mert az a körülmény, hogy valami a jogi szabályozáson kívül esik általában még nem jelent joghézagot. Az pedig, hogy a kérdéses esetet a jogalkotó nem szándékosan hagyta szabályzatlanul az egész jogrend és a rokonesetekre vonatkozó szabályokból állapítható meg.

2. További feltétel, hogy legyen egy jogilag szabályozott rokoneset, mely hasonló súlyú és jellegű.

3. Szükséges az is, hogy a segítségül hívott jogszabály ugyanazon jogi indokon alapuljon, melynek alapján a nem szabályozott esetet jogi szabályozás körébe kívánjuk vonni. Ez utóbbi feltétel azért szükséges, hogy a jogalkotó valódi akaratát kereső vélelem megalapozottsága megfelelő legyen. A vélelem alapja ugyanis az, hogy ha a rokonesetet a jogalkotó egy bizonyos jogindok, azaz jogi szabályozást kívánó érdek alapján szabályozta, úgy az

eldöntendő esetet is szabályozta volna. Mivel a jogindok azonos, tehát valószínű, hogy azonos módon szabályozta volna. Ilyen közös jogi szabályozást kívánó érdek híján nem vélelmezhető a szabályozás azonossága, legfeljebb csak a szabályozás ténye.

Ezek a feltételek általános jellegűek, bizonyos jogágakban más speciális feltételek is elképzelhetők, és az analógia egyik fájának az analógia legisnek a feltételei. Ha a bíró úgy látja, hogy az esetben döntést kell hoznia, de nem talál egy rokonesetre vonatkozó ilyen szabályt, mely alapján az eset eldönthető lenne, úgy az ügyet a jogág vagy a jogrend általános elveitől levont következtetés alapján dönti el és ekkor beszélhetünk analógia iuristról. Az analógia legis így megelőzi az analógia iurist, ami természetes is a belső jogban, mert egy meglehetősen általános szabály keretei többféleképpen is kitölthetők, az ennek alapján való döntés esetén nehezebb a jogalkotó valószínű akaratára alapozott vélelmet felállítani.

Az analógia két formája között tehát az a különbség, hogy az analógia legis esetén a jogalkalmazó mindig egy konkrét, az analógia iuris esetén pedig egy általános szabályt hív segítségül. Az analógia e két fajtájának (»legis« és »iuris«) elnevezése egyébként nem szerencsés, a »törvényanalógia« szintén joganalógia, s bár a jog és a törvény nem azonos, de egymással szembe sem állítható.

V. A nemzetközi jog hézagainak betöltési módjai

A nemzetközi jog nem ismer egy, az államok fölött álló szervezetet, a jogalanyok egyszersmind a jog alkotói is. Ebből következik, hogy a joghézagok betöltése a nemzetközi jogban mindig az államok útján történik, tehát a nemzetközi joghézag betöltése a rendes jogalkotás után történik, kölcsönös akaratmegegyezéssel.

Mivel a nemzetközi jog szükségképpen legalább két állam akaratmegegyezésén alapszik, így nyilvánvaló, hogy a nemzetközi jog hézagainak bármilyen úton való betöltése államok közötti akaratmegegyezésen kell, hogy alapuljon. A kérdés csupán az, hogy vajon minden államok közötti akaratmegegyezés jogszabály-e?

Ha bármely nemzetközi jogszabályt megvizsgálunk, úgy látjuk, hogy azok bizonyos alapvető sajátosságokkal rendelkeznek:

1. Államok közötti akaratmegegyezést fejeznek ki, akár kifejezetten (szerződés), akár hallgatólagosan (szokás), kialakításukban szükségképpen több állam vesz részt.

2. A jogszabályból folyó jogok és kötelezettségek mindig az államot jogosítják és kötelezik még abban az esetben is, ha esetleg a jogszabály rendelkezéseket tartalmaz az egyesekre, tehát az állampolgárookra nézve is.

3. Az akaratmegegyezés nem egy konkrét esetre szól, hanem általában jövőbeni magatartási szabályokat állapít meg, tehát általános jellegű és hatálya nem csupán egyetlen egy esetre terjed ki.

4. A szabálytól való eltérés vagy annak megváltoztatása csak az összes érdekelt államok beleegyezésével lehetséges, a jogszabály egyoldalú hatályonkívül helyezése csak az általa esetleg megállapított körülmények fennforgása

esetén lehetséges, egyébként az ilyen cselekmény nemzetközi jogsértést képez.¹⁴

Ha viszont vannak olyan államok közötti akaratmegegyezők, melyek nem rendelkeznek a fenti sajátságok mindegyikével, úgy annak oka kétségtelen az, hogy nem minden a joghézag betöltésére hivatott akaratmegegyező jogszabály, tehát a hézagbetöltésnek, konkrétan az analógiának a nemzetközi jogban is van gyakorlati jelentősége.

Ilyen, a jog hézagait pótló szerepe van a nemzetközi jogban a viszonyosságnak anélkül, hogy az jognak lenne tekinthető.

Viszonyosság két államnak valamely kérdésében tanúsított olyan kölcsönös magatartása, ahol az egyik állam magatartása a másik állammal szemben mindig feltételes és attól függ, hogy hasonló körülmények között a másik állam ugyanazt a magatartást tanúsítja.

Ha tehát pl. két állam bizonyos bűncselekményeket elkövető és egymás területére menekült büntetéseket megkeresés ellenében mindig kiadja anélkül, hogy erre nézve közöttük jogi jellegű megállapodás lenne, a viszonyosság esete forog fenn. Ha bármelyik állam ezt egy konkrét esetben nem teszi meg, úgy a viszonyosság megszűnt, hiszen nincs többé a kiadatás kérdésében kölcsönös magatartás. A viszonyosság nem szokásjog, mert bár mint államok közötti akaratmegegyezés nem csupán egy konkrét esetre szól, de az attól való egyoldalú eltérés nem jogsértés, csupán a viszonyosság megszűnése és ebben az esetben a nemzetközi jog nem biztosít szankciót sem a sértett állam részére, legalább is olyan szankciót nem, amelyet jogsértés esetén egyébként alkalmazhatna. Ezzel szemben a szokásjog egyoldalú aktussal nem szüntethető meg, illetve az attól való eltérés a másik államokat szankciók alkalmazására jogosítja fel, a viszonyosság esetén pedig az lesz a megsértés rendszerinti következménye, hogy a másik állam sem fogja — a konkrét példánál maradva — a büntetéseket kiadni. Ilyen magatartás bizonyos szempontból természetesen kényszert jelent. Lényegesen különbözik mégis a jogsértésre alkalmazható kényszertől, ez utóbbi ugyanis szintén lehet jogsértés is, melyet csupán a megelőző jogellenes magatartás tesz szankcióvá, viszont a viszonyosság megszegése miatt alkalmazott jogsértés nem lesz szankció, hanem jogsértés marad. Az természetesen lehetséges, hogy a viszonyosság idővel szokásjoggá válik, amíg azonban annak nem tekinthető, úgy addig egy jogot helyettesítő intézmény. Ez egyébként nagyon világosan látszik akkor, ha egy államnak más államokkal kötött kiadatási egyezményei — tehát jogszabályai — vannak, mert azon államokkal való kapcsolatába melyekkel ilyen egyezményt nem kötött, általában a viszonyosság alapján rendezi a felmerült kérdéseket, ezzel mintegy pótolván a jogi szabályozás hiányát. Az is lehetséges természetesen, hogy viszonyosság nem alakul ki bizonyos államok között egyszerűen azért, mert annak nincs gyakorlati szükségessége. Aligha képzelhető el pl., hogy Magyarország és Kambodzsa között akár csak viszonyosságra is lenne szükség a büntetések kiadására, vagy általában a jogsegély tekintetében.

Ami az analógiának a nemzetközi jog hézagait pótló szerepét illeti, a belső jogtól számos eltérés mutatható ki. Az analógia a jogalkalmazásban játszik fontos szerepet, ott ahol ezt a belső jog lehetővé teszi, a nemzetközi jogot viszont elsősorban az államok alkalmazzák és így a hiányosságokat is.

¹⁴ Ezek a kritériumok nem jelentik azt, hogy a nemzetközi jognak más sajátosságai nem lennének, csupán a nem jogi jellegű állami akaratmegegyezőeknek a nemzetközi jogtól való elhatárolása szempontjából emeltem ki ezeket.

az államok töltik be, a nemzetközi bíróságnak koránt sincs a nemzetközi jog alkalmazásában olyan predomináns szerepe, mint amivel a bíróság az államon belüli jogban rendelkezik. Külön kell tehát foglalkozni egyrészt az államok, másrészt a nemzetközi bíróság által alkalmazott analógiával, de mindenekelőtt a nemzetközi jogi analógiának a kérdéseit kell megvizsgálni, elsősorban azt, hogy van-e az analógiának külön nemzetközi jogi fogalma.

VI. Analógia a nemzetközi jogban

Az államokat mint a szuverénitás hordozóit csak azok a nemzetközi jogszabályok kötik, amelyhez kifejezetten, vagy hallgatólagosan hozzájárultak.

Ha tehát az államok között valamely konkrét ügyben vita támad és az ügyre nézve közöttük nincs érvényes nemzetközi szabály, ez az ügy csak kölcsönös megegyezésük alapján dönthető el. Mivel viszont nincs egy fölöttük álló szerv sem, mely a jogalkotás funkcióját ellátná, vagy amely szabályozás hiányában a vitát analógia segítségével eldönthetné, látszólag a nemzetközi jogban nem is alkalmazható az analógia abban az értelemben, ahogyan az analógiát a belső jog viszonylatában meghatároztuk. Az analógia feladata — mint fentebb már mondtuk — a jogalkotó vélelmezett akarata alapján eldönteni valamely ügyet abban az esetben, ha a jogalkotó a kérdéses ügyre nézve nem nyilatkozott, mert az szemlélődési körén kívül esett, de a rokonesetekre vonatkozó nyilatkozatát és az általa alkotott egész jogrendet figyelembe véve úgy látszik, hogy a kérdéses ügyre nézve feltétlen nyilatkozott volna, ha az előtte ismeretes lett volna.

Világos tehát, hogy az állam, mint a nemzetközi jog alkotója nem keresi saját akaratát, hanem egyszerűen kinyilvánítja, és ha a másik állam akaratnyilvánításával megegyezik ezen nyilatkozat, úgy az államok közti akaratmegegyezés esete következik be. Az lehetséges, hogy a kérdést más államokkal kötött szerződés analógiájára fogja rendezni, itt azonban az analógia szó csupán hasonlóságot jelent és semmi köze a jogalkalmazási analógiához. Ha tehát a nemzetközi jogban egyáltalán fellelhető a belső jogból ismert analógia, úgy az csak olyan esetben történhet, amikor az államok a vitás ügyet nemzetközi szerv elé viszik eldöntés végett. Ennek szükségszerű előzménye viszont az, hogy egymás között nem tudnak a vitás kérdésben megegyezni.

Ilyen eset áll fenn, amikor a vitás ügyet az államok a nemzetközi bíróság elé viszik azzal, hogy állapítsa meg, hogy mi a közöttük hatályban lévő jogszabály és hogyan kell ennek alapján az ügyet eldönteni. Ilyenkor a helyzet hasonló lesz a belső jog analógia felmerülési problémájához. Vita természetesen más esetben is lehetséges, sőt az a gyakoribb, amikor van ugyan jogszabály, mely alapján a kérdés eldönthető, de azt a felek eltérően értelmezik. Azonban ha nincs alkalmazható nemzetközi jogszabály, a nemzetközi bíróság az ügyet ilyen jogszabály hiányában analógia alapján is eldöntheti. Bár a Nemzetközi Bíróság statútuma nem állapítja meg kifejezetten, hogy a bíróság alkalmazhat-e analógiát, ez azonban mégis látszik a statútum rendelkezéseiből. Így a 36. cikk 1. pontja szerint »A Bíróság hatásköre kiterjed minden ügyre, amelyet a felek eléje visznek...« Továbbá a 38. cikk, mely megjelöli, hogy a bíróság eljárásában milyen forrásokat alkalmaz, a c) pontban mint a forrást jelöli meg »a művelt nemzetek részéről elismert általános jogelveket«.

Ha a bíróság hatásköre kiterjed minden ügyre, amelyet az államok eléje visznek, úgy nyilván ezekben az ügyekben döntenie is kell, még ha az erre vonatkozó nemzetközi jog hiányos is. Itt az az eset áll fenn, mint ha a belső jogban a bíróságnak minden eléje kerülő ügyben döntenie kellene, ez esetben ugyanis sokszor az ügy csak analógia alapján dönthető el. Ami pedig a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket illeti, ezek szintén azt jelentik, hogy a bíróság, amennyiben az ügyre nézve hatályos szerződési vagy szokásjogi szabályokat nem talál, úgy az általános jogelvek alapján hoz döntést, az pedig nem más, mint analógia iuris, amelyről még később szó lesz.

A nemzetközi bíróság statutumának a 38. cikkelye kétségtelenül megállapítja azt is, hogy a bíróságnak az a feladata, hogy minden eléje terjesztett vizsályt a nemzetközi jog alapján döntsön el, de ugyanezen cikk e) pontja szerint »ez a rendelkezés nem érinti a Bíróságnak azt a jogát, hogy a felek megegyezése esetén valamely ügyet ex aequo et bono döntsön el«.

Ha tehát a bíróság köteles eldönteni a felek által eléje terjesztett ügyeket, úgy tevékenysége alapján véve azonos az államon belüli bíróság tevékenységével, eltekintve azon sajátosságoktól, melyek a nemzetközi jog speciális természetéből folynak. A nemzetközi bíróság is a jogalkotó szándékolt akaratát igyekszik felderíteni, itt azonban a jogalkotók azonosak a vitás felekkel és nemcsak egy akaratot kell megállapítani, sőt az sem elegendő, ha mindkét fél akaratát felderíteni igyekszik. Jognak csak az tekinthető, ami a két akaratban egymást fedőleg megegyezik. A felek akaratának megállapítása, tehát az adott esetben esetleg a döntést meg is nehezítheti, különösen, ha a valódi akaratot kutatjuk. A jogalkotó akarata sohasem csupán egy bizonyos szabály deklarálása, a deklarálás csupán egy eszköz, bizonyos szabályok felállítására. Ezen szabályok felállításával a jogalkotó egy bizonyos cél elérését igyekszik biztosítani, ha tehát a valódi akaratot akarjuk megállapítani, úgy ezen cél sem hagyható figyelmen kívül. A nemzetközi jogban viszont a felek célját a legtöbb esetben nem vehetjük figyelembe, egyrészt, mert többnyire egymással ellentétesek, néha pedig még a megegyező akaratnyilatkozattal sincsenek összhangban. Kétségtelen az is, hogy ha a nemzetközi bíróság hiányos jogi szabályozás esetén a felek akaratát vélelmezően analógia alapján dönt is, ez a vélelem mindig csak praesumptio iuris. Ez abból következik, hogy a felek akaratukat az eljárás során is nyilváníthatják, a vélelmet tehát megdönthetik, de csak az eljárás alatt, az ítélet kötelezni fogja őket.

A nemzetközi bíróság csak a felek felkérésére járhat el és ténykedésének terjedelmét is a felek határozzák meg. Így lehet, hogy a bíróságot csupán a köztük fennálló jog értelmezésére kéri fel, vagy csak a tényállás megállapítására, vagy pedig a tényállást maguk a felek állapítják meg s a bíróságot csak a vonatkozó jogszabály megkeresésére kéri fel. Az eljárás ezen sajátosságai sok hasonlóságot mutatnak a polgári eljárással, de sok tekintetben különböznek. Pl. a polgári bíróság ítélete mindenkiire kötelező, a nemzetközi bíróság ítélete pedig csak a felekre. A bíróság tehát a felek együttes kérelmére tehet bármit is, azonban ítéletének elfogadására az államok kötelesek, ha erre előzetesen megegyeznek.

Ami a nemzetközi bíróság által alkalmazott analógiát illeti, itt zavart okoz az analógia szónak kettős értelemben való használata: Szokás mondani némely nemzetközi jogintézményre, hogy az a belső jog analógiája a nemzetközi jogban. Pl. a polgári jog egyik tulajdonszerzési formája az occupatio és occupatio-

val jelölik meg a nemzetközi jogban az államterület megszerzésének egyik formáját is. Itt az analógia kifejezés csupán a hasonlóságot jelenti, ami kétségtelenül ki is mutatható. Azonban a terület megszerzése és a tulajdon megszerzése nem azonos fogalom, de az is igaz, hogy az állam területi felségjoga legjobban a földtulajdonhoz hasonlít. A szerzősmód azonban a fenti két esetben viszont tényleg azonos, ti. egyoldalú akaratkijelentéssel történő foglalás.

Másrészt jelenti az analógia a nemzetközi jog viszonyai között a nemzetközi bíróság azon tevékenységét, hogy valamely államok közötti vitás ügyet tételes nemzetközi jogszabály hiánya esetén egy rokonesetre vonatkozó szabály alapján vagy a jog általános elveinek segítségével dönt el, kiterjesztvén ezeket a szabályokat egy nem szabályozott esetre. Az alábbiakban az analógia szót ez utóbbi értelemben használjuk. Ha feltesszük, hogy a bíróság a belső jog valamely szabályát is segítségül hívhatja, úgy az alábbi esetek képzelhetők el:

1. A vitás államok között az ügyre nézve semilyen tételes jogszabály nincs és más államokkal való kapcsolatuk tekintetében sem szabályozták jogilag a kérdéses esetet. A bíróság eldöntheti a kérdést:

a) A nemzetközi jog általános elvei segítségével.

b) A Nemzetközi Bíróságnak egy hasonló ügyben hozott megelőző döntése alapján, mely hasonló ügy a vitában álló felek, vagy más államok között jött létre.

c) A belső jog valamely kifejezett szabálya alapján (belső jog alatt itt a két állam belső joga értendő).

2. A vitában álló felek között a vitás ügyre nincs ugyan jogszabály, de más államokkal jogszabályokkal rendezték hasonló jellegű viszonyaikat. (Ha csak az egyik államnak vannak ilyen más államokkal hatályos jogszabályai, úgy az 1. pont alatti eset forog fenn.) Ebben az esetben a bíróság dönthet:

a) Más államokkal hatályos, azonos jellegű viszonyokat szabályozó jogszabályok alapján.

b) Ha ezen szabályokat a kérdéses államok nem tartják egymás közötti viszonyukban alkalmazhatónak, vagy azok valamely oknál fogva nem alkalmazhatók, úgy a bíróság az 1. pontban meghatározott szabályok és elvek alapján dönthet. Egyébként az államoknak joguk van meghatározni azt a szabályt, amelynek alapján az ügyet a bíróság segítségével eldönteni óhajtják.

3. A vitában álló felek között van ugyan jogszabály, ez azonban hiányos, vagy a felek eltérően értelmezik. Ez esetben a bíróság — ha erre a felek felkérlik — értelmezi a jogszabályt és ennek alapján dönt, a hiányságok pótlására pedig elvileg minden eddig említett elv és szabály felhasználható. Lehetséges, hogy a felek között hatályos jogszabály az adott esetben nem nyer alkalmazást, vagy nem olyan értelemben alkalmazzák, amit az annak értelmezésétől következőleg alkalmazni kellene, hanem a bíróság az »ex aequo et bono« alapján dönt. Ezen felsorolás csupán a logikailag lehetséges eseteket öleli fel, nem jelent semmiféle fontossági sorrendet sem. A hatályos jogszabály alatt szerződés és szokásjog értendő, mely lehet partikuláris vagy univerzális. Elméletileg lehetséges még, hogy a két állam között nincs jogszabály, az egyetemes nemzetközi szokásjogban azonban van és a

két állam egyike sem ismeri el az egyetemes szokásjog idevonatkozó szabályát. Ez azonban gyakorlatilag nehezen képzelhető el.

Figyelemmel a jogilag nem szabályozott esetek eldöntésére szolgáló jogszabályokra és elvekre, látható, hogy ezek négyfélék lehetnek:

1. Rokonesetet szabályozó nemzetközi jogszabály.
2. A nemzetközi jog általános elve.
3. Belső jog valamely szabálya.
4. A belső jog elvei.

Ezenkívül szerepel még az előző bírói döntés és az »ex aequo et bono« alapján való döntés.

Az előző bírói döntések alapján hozott ítélet sem jogszabályi, sem jogforrási szempontból nem jelent külön kategóriát. A megelőző bírói ítéletnek is ugyanis szükségképpen valamire alapulnia kellett, az, hogy ezen megelőző bírói ítélet egy még előbbin alapszik, csak a kérdés megoldásának kitolása, a precedenseket vizsgálva egyszer csak eljutunk a legelső ítélethez, mely vagy valamely akár belső vagy nemzetközi jogelven, egy azóta már feledésbe ment jogszabályon, vagy az igazságosság és méltányosság elvén alapult. A statutum 59. cikkelye szerint »A bíróság határozata csak a perben álló felekre és csak a döntés alá bocsátott ügyben kötelező«. Így a bíróság jogot semmiképpen sem hozhat létre, a bírói határozat nem jogforrás, a felekre sem azért kötelező, mert bírói határozat, hanem, mert erre nézve megegyeztek. Ez abból is látszik, hogy nem lehet az államokat kényszeríteni arra, hogy valamely vitás ügyet bíróság elé vigyenek.

Tehát a megelőző ítéletekre való hivatkozás végső soron az azok alapjánul szolgáló szabályhoz vezet el, azaz a jog megállapításának segédeszköze lehet, amint azt a statutum is mondja.

Az »ex aequo et bono« alapján való bírói döntés a méltányosság elvének a bírói ítéletkezésben való érvényesülését jelenti, alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a jog merev alkalmazása az adott esetben nem lenne igazságos. Jelleget tekintve a méltányosság elve jogelv, ilyen elv ismeretes a belső jogban is, ezenkívül a statutum is tartalmazza, amely pedig jogszabály, legalább is azon államok viszonylatában, amelyek azt elfogadták és így ezen elv alkalmazásának jogi alapja van. Olyan jogelv viszont, melynek a tartalmát a jogszabály nem határozta meg. Azt, hogy bizonyos esetekben mi a méltányos, nem is lehet előre meghatározni.

Az a körülmény viszont, hogy a statutumba való bekerülése előtt Fromageot javaslatára »az igazságosság általános elvei« kitétel szerepelt, utal arra, hogy itt az igazságosság elvének a figyelembevételére is gondoltak a statutum szövegezői.¹⁵

Kérdés csupán, hogy az igazságosság jogelv-e vagy jogon kívüli jelenség, másszóval a jogosság azonos-e az igazságossággal? Azt kétségtelen nem lehet állítani, hogy a jog igazságtalan lenne, »de vannak esetek, ahol az igazságosság követelménye nem azonos a nemzetközi jogosítványok gyakorlásával.«¹⁶ Mivel az igazságosság általában nem jogon kívüli fogalom, így csak

¹⁵ Habicht: *Le pouvoir du juge international de statuer ex aequo et bono*. Rec. des Cours. 1934. III. 299. old.

¹⁶ Buza: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban*. Acta Universitatis Szegediensis. Tomus III. Fasciculus 1. Szeged, 1957. 13. old.

kivételes esetben van eltérés a jog és az igazságosság között. Azonban, amikor a bíróság a méltányosság és az igazságosság alapján dönt, éppen a kevés kivételről van szó, ez látszik abból is, hogy a statutum szerint a bíróság a nemzetközi jogot, a jog általános elveit a bírói döntéseket alkalmazza és azután mondja a statutumot, hogy mindez »nem érinti a Bíróság azt a jogát, hogy a felek megegyezése esetén valamely ügyet ex aequo et bono döntsön el«. De egyébként is nyilvánvaló, hogy ha a felek között hatályos jog az adott esetben méltányos és igazságos, úgy a statutum idézett helyének felhívása szükségtelen, mert ez esetben a jog alapján lesz a kérdés eldönthető.

Az »ex aequo et bono« alapján való döntést tehát ki kell rekesztenünk az analógia alkalmazásának esetei közül, mert bár egy általános jogelv segítségével hívásáról van szó, de az analógia előfeltétele nem áll fenn rendszerint, mert általában van jogszabály, csak ennek az adott esetben való alkalmazása nem lenne méltányos vagy igazságos, vagy az alkalmazásnak egyéb akadálya van. Lehetséges azonban az is, hogy nincs szabály a kérdéses ügyre, tehát az analógia alkalmazásának előfeltétele megvan és elvileg nincs ilyenkor kizárva az ügy »ex aequo et bono« döntése sem, de akkor nem lehet mondani, hogy a jog nem méltányos a konkrét esetben, vagy nem igazságos, mert hiszen jog nincs is, hanem előbb analógia útján meg kell állapítani a vonatkozó szabályt, vagy jogelvet, s ha ez nem volna igazságos vagy méltányos, úgy jön előtérbe az »ex aequo et bono« elvének alkalmazása. Ez azonban csak a felek ilyen irányú megegyezése esetén lehetséges.

Ezek után nézzük meg a nemzetközi viták eldöntésére alapot adó egyéb szabályokat és elveket.

Láttuk, hogy ezek négyfélék lehetnek. Ehhez képest az analógia a nemzetközi jogban meríthető egyrészt magából a nemzetközi jogból, és meríthető a belső jogból. Mindkét esetben a segítségül hívott jogszabály lehet konkrét és lehet általános szabály, azaz jogelv.

Fogalmilag tehát a nemzetközi jogban az analógia kétféle lehet:

1. A nemzetközi jogon alapuló analógia, mely fogalmát és jellegét tekintve nagyjából azonos a belső jogban használatos analógia fogalmával és jellegével.

2. A belső jogból vett analógia.

VII. A nemzetközi jogon alapuló analógia

A nemzetközi jogon alapuló analógia jelenti, hogy a nemzetközi bíróság két állam közötti jogilag nem szabályozott vitás ügyet ezen államok között hatályos nemzetközi jog valamely rokonesetre vonatkozó szabálya, vagy a nemzetközi jog általános elvei alapján dönt el. Az előbbi esetben a belső jognak megfelelő analógia legisről, a másik esetben analógia iurisről van szó.

Ilyen nemzetközi jogon alapuló analógiának — hasonlóan a belső joghoz — az alkalmazása feltételekhez van kötve, mely feltételek nem egészen azonosak a belső jog alapján alkalmazott analógia feltételeivel. Ezek a feltételek a következők az analógia legis alkalmazására figyelemmel:

a) Az ügy ne legyen felek között jogilag szabályozva, jog alatt értve itt mind az univerzális, mind a partikuláris nemzetközi jogot.

Az a kritérium itt nem szükséges, hogy a kérdés ne olyan legyen, melyet a jog tudatosan hagyott szabályzatlanul, mert a jogi szabályozásra az államok hivatottak, s abból, hogy a közöttük levő vitás ügyet nemzetközi bíróság elé vitték, nyilvánvaló, hogy a szabályozás kívánalma részükről fennforog. A nemzetközi bíróság midőn a felek akaratát vizsgálja, tulajdonképpen a jogalkotó akaratát vizsgálja.

b) A felek által is elismert nemzetközi jogban legyen olyan rokonesetre vonatkozó szabály, mely hasonló jellegű, vagy éppen ugyanolyan társadalmi viszonyt szabályoz.

Ez a második feltétel lényegében 2 formában valósulhat meg. Az egyik eset az, amikor két állam egymásközt kötött szerződéseiben, vagy az általuk alkalmazott szokásjogban vannak jogilag szabályozott rokonesetek és a bíróság vélelmezi, hogy ha azokra ilyen rendelkezéseket állapítottak meg, úgy a kérdéses vitás esetet is hasonlóan szabályozták volna, ha konkrét előfordulásának lehetősége felmerül.

A másik eset, ha a kérdéses államok közötti viszonyra vannak a két államnak harmadik államokkal hatályos jogszabályai, csupán egymás között nincs a kérdés szabályozva. Itt a két tényállás azonos, de a rávonatkozó szabály hatálya nem terjed ki a felek egymásközi viszonyára. Ebben az esetben még nagyobb alappal lehet vélelmezni, hogy az államok a kérdéses ügyet így rendezték más államokkal fennálló viszonyuk tekintetében, ugyanígy rendezték volna egymás között is, ha a szabályozás szükségessége előttük felmerült volna. Meg kell jegyezni viszont, hogy ebben az esetben az analógia alkalmazása könnyen kizárható. Nem kétséges ugyanis, hogy bármelyik állam kijelentheti, hogy a kérdéses viszonyt a másik féllel szemben nem kívánta egyébként más államokkal hasonló módon rendezni. Az állam nem köteles minden más állammal egyformán rendezni kapcsolatait. Különösen fontos ez a körülmény arra való tekintettel, hogy kapitalista és szocialista államok léteznek egymás mellett.

Ha ugyanez az eset más államok között szabályozva van, az azok között érvényes partikuláris jog alapján, úgy ilyen szabályra a bíróság nem hivatkozhat, abból következtetést nem vonhat le, az a felek szempontjából nem tekinthető nemzetközi jognak, mert annak létrehozásában, illetve gyakorlásában nem vettek részt.

c) Az alkalmazott szabály azonos jogindokon alapuljon és azonos, vagy hasonló viszonyt szabályozzon.

Ezen harmadik feltétel hiánya esetén a bíróság nem vélelmezheti, hogy az államok a vitás ügyet a rokonesetnek megfelelően kívánták szabályozni, szükséges ezen vélelemnek arra alapulnia, hogy a jogi szabályozást szükségessé tevő érdek azonos legyen.

A fenti feltételek jellegüknél fogja tartalmi feltételek, lehetnek ezenkívül eljárási feltételek is. Ilyen eljárási előfeltétel, ha a felek a döntés jogát nem ruházzák át a bíróságra, és pl. csak a tény megállapítását kéri.

Az analógia ezen formájának alkalmazása egyébként is szűk körben képzelhető el, a felek jogosultak megjelölni azt a szabályt is, mely alapján a vitás ügyet eldönteni kívánják, az tehát, hogy a bíróság analógia alapján dönthesse el vitás ügyeket, a felek akaratától függ, míg a belső jogban a döntés alapjául szolgáló szabály megállapításába a felek nem szólhatnak bele.

Gyakorlatban előfordul viszont, hogy a felek között a jogi szabályozás nem elég világos, vagy egy keretszabály kitöltésében nem tudnak megegyezni és az ügyet a bíróság elé viszik. Ilyenkor a nemzetközi bíróság a fennálló szabályok alapján dönt, de lehet, hogy ezen szabályozás nem vonatkozik kifejezetten a vitás ügyre is, az esetben az analógiának a belső jogban szinte teljesen megfelelő esetével állunk szembe, a különbség mindössze, hogy nem egy, hanem két jogalkotó akarat érvényesült a jogszabályok létrehozása tekintetében. Ezen esetben is felvetődik a kérdés, egyrészt, hogy jogosult-e a nemzetközi bíróság a szabály alkalmazása előtt azt kiterjesztőleg értelmezni, illetve, hogy ilyen esetben mikor beszélhetünk analógia legisről és mikor csupán kiterjesztő értelmezésről.

Az értelmezés folyamata, módszere alapján véve azonos a belső jogszabály értelmezésével, az eltérések csak abból adódnak és csak annyiban jelentkeznek, amennyiben eltérés van a belső jog és a nemzetközi jog között.

Különbség van az értelmezésben, aszerint, hogy a bíróság két állam közötti, több állam közötti, vagy az egyetemes nemzetközi jog valamely szabályát értelmezi. Az értelmezés célja ugyanis a jogalkotó tényleges, valódi akaratának megállapítása, tehát figyelembe kell venni a kérdéses jogszabályt létrehozó valamennyi állam akaratát. Azonban gyakran problémát okoz az a különbség is, amelyről már fentebb szó volt, hogy az államok akarata nem minden ponton fedi egymást és az általuk közösen létrehozott szöveget eltérően értelmezik. Mivel jogszabálynak viszont csak az akaratmegegyezés tekinthető, így itt nem lehet szó minden esetben az államok valódi akaratának megállapításáról — mert bár az megállapítható, de egymással ellentétes —, így a nemzetközi bíróság csak ezen akarat valószínű tartalmát állapíthatja meg a legtöbb esetben, ahogyan az a jogszabályból levonható.

Az értelmezéssel itt csak annyiban foglalkozunk, amennyiben az az analógiának az értelmezésétől való elválasztása szempontjából szükséges, különös tekintettel a kiterjesztő értelmezésre.

Mint láttuk, az értelmezés lényegében akaratkeresés, illetve az akarat megállapításának módját jelenti. Ez a megállapítás történhet kizárólag a jogszabály szövegének alapján, de figyelembe vehet a szövegnek kívüli tényezőket is.

Így pl. a történeti értelmezés a jogszabály keletkezésének körülményeit, az előkészületi munkákat is figyelembe veszi a felek akaratának megállapítása céljából. A nyelvtani értelmezés általában viszont csak valamely szöveg értelmét hozza felszínre és ha ezen szövegből nem állapítható meg kétségtelen módon a felek valódi akarata, akkor kerül sor az akarat megállapítására a jogszabály szövegének kívüli tényezők segítségével. Ha kétséget kizáróan megállapítható, hogy a jogszabály a belőle megállapítható akaratnyilatkozat alapján egy egyedi esetre nem terjed ki, de a jogszabály szövegének kívüli körülmények alapján megállapítható, hogy az tényleges akarat ezen egyedi eset szabályozására is kiterjedt, úgy kiterjesztő értelmezésnek lehet helye. Ez szükségszerűen folyik abból, hogy az értelmezés a felek akaratát keresi. Ha a bíróság jogosult egyáltalán a jogszabályt értelmezni, tehát a felek akaratát megállapítani, úgy jogosítva kell hogy legyen a kiterjesztésre is, ha a felek akarata a szöveg szó szerinti értelmén megállapíthatóan túlmegy. Egyébként semmi értelme nem lenne annak, hogy a bíróság a felek akaratát keresse. Az más kérdés, hogy ilyen értelmezést mennyiben lehet a felek megegyező akarata alapján eszközölni. A kiterjesztő értelmezés még nem analógia, mert a felek valódi

akarataát juttatva kifejezésre, az a jogszabály valódi értelmének felszínrehozása, tökéletlenségének kijavítása.

A megszükitő értelmezés viszont a jogszabály alkalmazásának elutasítását jelenti azon esetre nézve, melyekre a felek azt nem kívánták alkalmazni,¹⁷ annak ellenére, hogy a szöveg nyelvtani értelme ezen esetekre is vonatkozik. Ilyen értelmezésre némelyek szerint akkor kerülhet sor, ha a nemzetközi szerződés megkötésének az egyik fél kényszert alkalmazott.¹⁸

Az Állandó Nemzetköz Biróság a Wimbledon gőzös ügyével kapcsolatban a megszorító értelmezést indokolttnak tartotta azon a címen, ha valamely állam szuverénitását korlátozza egy szerződés. Ez lényegileg nincs ellentétben az előbbi jegyzetben kifejezett véleménnyel, csak az indok más, ugyanis az erőszakolt szerződés a szuverénitás korlátozását jelenti. Ha figyelembe vesszük, hogy a nemzetközi jogot létrehozó államok akarata tulajdonképpen a legkritikább esetben esik teljesen egybe, úgy világos, hogy a megszorító értelmezés az, amely a legbiztosabban mutat rá a felek tényleges akaratmeg egyezésére.

Ha a bíróság a jogszabályon kívül keresi a felek akaratát, gyakran csak bizonyos vélelme alakulhat ki a felek akaratát illetően, mert egyik állam mást akar általában elérni, mint a másik,¹⁹ néha a gyengébb fél akarata a létrejött jogszabályban csak részben jut kifejezésre.

Amíg a kiterjesztő értelmezés esetén a nemzetközi bíróság a felek szándékának megállapítására szorítkozik arra nézve, hogy egy konkrét esetre az vajon kiterjedt-e vagy sem, az analógia legis alkalmazása ezen a szándékon kétségtelen túlmegy. Ez utóbbi esetben az nem kétséges, hogy a rokonesetet rendező szabály a kérdéses esetre nem vonatkozik, itt nem jogalkalmazásról, hanem tulajdonképpen jogalkotásról van szó. Minden kétséget kizáróan ez az eset forog fenn, amikor a felek között semmiféle jogszabály nincs. Az ítélet alapjául szolgáló új szabályt azonban a bíróság csak megfogalmazza, de nem teszi joggá, jogszabály az csak a felek akaratmeg egyezése alapján lesz. Bár a bíróság ítélete a felekre kötelező, de csak akkor, ha az ítélet az általuk elfogadott jogon alapszik, a bíróság által alkotott szabály az államokat nem kötheti. Ez lényeges különbség az államon belüli analógia legis-szel szemben, ott a felek az analógia alkalmazásának tényét nem kifogásolhatják. Általában olyan esetben, amikor a bíróság nem a felek által elismert jog alapján dönt, hanem megállapítja, hogy nincs alkalmazható jogszabály, nem is szokott határozott álláspontot elfoglalni, a kifejezett nemzetközi jogszabály hiánya azonban nem lehet akadálya a bíróság állásfoglalásának, de ez esetben az ítélet alapjául szolgáló szabályt a bíróság nem teheti a felekre nézve kötelezőnek.

Kétségtelenül felfogható a kérdés úgy is, hogy az államok azzal, hogy egy olyan vitás ügyük eldöntését, melyre nincs nemzetközi jogszabály, a nemzetközi bíróságra bízzák, a jogalkotás jogát mintegy delegálják. Ennek viszont

¹⁷ Ehlich: *Interprétation des traités*. Académie de Droit International. Rec. des Cours. 1928. Tom. 24. 69. old.

¹⁸ Így pl. Huber azt mondja, hogy ilyen esetben megszorító értelmezés azért indokolt, mert a felek közös akarata csak a szerződés megkötésének tényére korlátozódik és ez utóbbi tartalma csupán az egyik fél akarata. (De l'interprétation des traités. Observations complémentaires, présentés par Lauterpacht. Annuaire de l'Institut de Droit International. Basel. 1952. I. 201. old.)

¹⁹ Lásd: Srensen: *Les sources du droit international*. Kopenhága, 1946. 214. old.

ellentmond az, hogy az ügy bíróság elé vitelével sem mondanak le az államok arról, hogy a kérdéses ügyet saját joguk alapján döntse el a bíróság, bár ezen saját jog alatt a belső jog elvei vagy szabályai is értendők. Sőt a vélelem is megdönthető, melyen az analógia alapszik, így pl. Magyarország és Románia közötti kiadatási egyezmény szerint a magyar állampolgár is kiadható, még nem lehet azt a következtetést levonni, hogy ha Magyarország így rendezte ezt a kérdést Romániával szemben, bizonyára hasonlóan rendezte volna mondjuk Brazíliával is. Az analógia legis alkalmazását tehát bármelyik fél kizárhatja szuverénitásából kifolyóan.

A nemzetközi jogi analógia iuris azt jelentené, hogy jogi szabályozás és rokonesetre vonatkozó szabály hiányában a bíróság az egyedi esetet a nemzetközi jog alapelvei segítségével dönti el. Szükséges tisztázni, hogy mi értendő ezen nemzetközi jogi alapelvek alatt, ugyanis, ha a nemzetközi jog általános elvei nem egyebek, mint egyetemes szokásjogi szabályok, úgy világos, hogy a nemzetközi analógia iuris tulajdonképpen csak abban különbözik a legis-től, hogy a hézag betöltésére felhasznált szabály nem konkrét, hanem általános. Míg ha ezek az elvek nem öltöttek szokásjogi formát, úgy formailag a jogon kívüli jelenségekhez tartoznak. Ez azonban csak formai különbség, mert a jogelv a jogban benne rejlő szabály akár explicite, akár implicite található is abban meg.

Alapelv alatt általános érvényű szabályt szoktak érteni. Jogi alapelv ehhez képest olyan jogi gondolat, mely nem egy konkrét jogintézményre, hanem legalább egy jogágra vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy a kérdéses jogág valamely ilyen elv alapján jön létre, erre való figyelemmel alkották az idevonatkozó jogszabályokat, vagy az egész jogrendet, másrészt, hogy ezen alapelv a jogágot, vagy a jogrendet vizsgálva abból meg is állapítható, elvonatkoztatható.

Az alapelvek valamely társadalom uralkodó osztályának legfontosabb célkitűzéseit tartalmazzák és nemszükségképpen öltönek jogi formát. Ha a jogrend egy egységes egészet képez, melynek a belső jog és a nemzetközi jog csak két külön ága, úgy lenni kell olyan alapelveknek, melyek az egész jogrendre vonatkoznak. Ha csak kapitalista vagy szocialista államok lennének, ilyen elvek léteznének abban az értelemben, hogy nemcsak a nemzetközi jogban, hanem úgyszólván minden egyes állam belső jogában is megtalálhatóak lennének. Azonban a két társadalmi rend együttes létezése azt jelenti, hogy ilyen, az egész jogrendre vonatkozó alapeszméket nehezen találunk. Így pl. a belső jog általánosan elismert azon alapelve, hogy a jogtalanságból jog nem keletkezhet, megtalálható a nemzetközi jogban is, csak hogy ami a Szovjetunióban jogtalanság, az úgy lehet a Délafrikai-Unióban megengedett cselekmény. Az azonos alapelvnek tehát egy konkrét esetben igen eltérő tartalma lehet, mely sok esetben a döntést is lehetetlenné teszi. Lehetséges tehát, hogy általános érvényű jogelvek vannak, melyek az államok belső jogában és a nemzetközi jogban is megtalálható, de értelmük és tartalmuk nem azonos. Különösen azért is nehéz lenne ilyen elveket találni, mert mivel a jogrend egészére vonatkoznak, következőképpen a legfontosabb és legáltalánosabb alapelvekre kell, hogy gondoljunk. A két ellentétes társadalmi rend viszont éppen ezen legalapvetőbb kérdésekben különbözik.

Ha viszont a nemzetközi jogot oly szemszögből nézzük, hogy alatta értjük mindazon államok közötti viszonyokat szabályozó jogszabályok összességét,

melyeket egy konkrét állam jogként elfogad és alkalmaz más államokkal fennálló kapcsolatainak rendezésére, úgy ezen értelemben vett nemzetközi jog és a kérdéses állam belső jogának lehetnek közös alapelvei.

A jogi alapelvek lehetnek az egész jogrendre kiterjedően általános érvényűek, olyanok, melyek egyrészt a nemzetközi jog, másrészt a belső jog alapelvei és végül a belső jog egyes ágainak alapelvei. A nemzetközi jog általános alapelvei viszont kétféleképpen lehetnek: A belső jogból a nemzetközi jogba bekerült elvek, másrészt a nemzetközi jog egyéb nem idegen eredetű alapelvei, mint pl. a nyílt tengeren való hajózás szabadsága.

A belső, főleg római jogból a nemzetközi jogba került alapelvek ma már a nemzetközi jog alapelvei is, az közömbös alkalmazásuk szempontjából, hogy honnan veszik eredetüket.

A jogi alapelvek ölthetnek kifejezett jogszabály formát is, jellegük ezáltal nem változik meg, csupán arról van szó, hogy a jogalkotás számára is irányadó általános szabályt jogi formában is rögzítik. Olyan jogrendszerben, ahol a csupán szokásjogban található jogszabályok alkalmazása nem ütközik akadályokba, ott ezen alapelvek a szokásjogi szabály jellegével bírnak. Ilyen jog a nemzetközi jog.

Ezenkívül lehetséges, hogy a jogi alapelvek valamely írott jogszabályban is kifejezetten benne foglaltatnak.

Ilyenkor úgy is felfoghatjuk ezeket az alapelveket, mint igen tág keret-szabályokat, melyek kitöltése analógia útján történik, mert a jogalkalmazónak azt kell eldönteni, hogy az alkalmazott alapelv, melyen a nemzetközi jog felépül, vonatkozik az egyedi esetre, oly formában, hogy abból a szabályozás ezen esetre levezethető.

A nemzetközi jog alapelvei tehát jórészt az egyetemes szokásjog általános jellegű normái, ezenkívül bizonyos univerzális jellegű nemzetközi szerződések-ből is levonhatunk bizonyos alapelveket. Ezek az állami akarat olyan megnyilvánulásai, melyek a legáltalánosabb és legfontosabb célkitűzéseket tartalmaznak. Mivel az alapelvek meglehetősen általánosak és tágan értelmezhetők, alkalmazásuk nyilván csak kifejezett rendelkezés, vagy rokonesetre vonatkozó konkrét szabály hiányában kerülhet előtérbe.

VIII. Analógia a belső jog szabályainak segítségével

Valamely nemzetközi vita eldöntésére, illetve viszony szabályozására a nemzetközi jog hivatott, de nem mindig lehetséges az ilyen ügyek eldöntése pusztán a nemzetközi jog segítségével. Ha viszont a belső jog valamely szabályának segítségével történik valamely ügy eldöntése, úgy az kétségtelen analógiát jelent, mert nyilván arról van szó, hogy olyan esetben kell dönteni, melyet a nemzetközi jog nem szabályoz. A Nemzetközi Bíróság statútuma ugyan csak a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket említi, amelybe szükségképpen bele kell értetni a belső jog elveit is, sőt elsősorban ezeket az elveket kell érteni, hiszen ha a nemzetközi jog általános elvei szokásjogi szabályok, úgy alkalmazásuk azon a címen történhetik.

Arról nincs szó viszont, a statútumban, hogy a belső jog valamely konkrét szabályát is alkalmazná a bíróság valamely vitás kérdés eldöntésében. Azonban ha a belső jog valamely alapelve alkalmas azon vélelem megalapozására, hogy

ha egy állam ilyen elv alapján hozta létre saját jogrendjét, bizonyára ugyanígy szabályozta volna nemzetközi kapcsolatait is, úgy feltétlenül áll ez a vélelem egy konkrét szabálynál is. Természetesen mindkét esetben az államnak joga van kijelenteni, hogy a belső jog szabályait nem tartja alkalmazhatónak nemzetközi viszonyaink szabályozására. A belső jog valamely szabályának alkalmazása még önmagában nem jelent analógiát, lehetséges, hogy a nemzetközi jog utal valamely belső jogi rendelkezésre. Itt nem arról van szó, hogy a nemzetközi jog hiányában a belső jog nyer alkalmazást, hanem éppen a nemzetközi jog írja elő valamely belső jogszabály alkalmazását.

A belső jog valamely konkrét szabályát a bíróság analógia útján csak akkor alkalmazhatja, egy nemzetközi vita eldöntésére, ha

a) nincs a felek között nemzetközi jogszabály és nem alkalmazhatók az esetre az általuk elismert nemzetközi jog egyéb szabályai vagy általános elvei sem;

b) a kérdéses belső szabály mindkét állam belső jogában ugyanolyan tartalommal és jelleggel megtalálható;

c) az államok nem tiltakoznak az ellen, ha a köztük levő vitás ügy eldöntésére a bíróság ezt a szabályt felhasználja;

d) a kérdéses belső jogszabály a nemzetközi viszonyokra alkalmazható.

Ez utóbbi feltétel kézenfekvő, viszont az is igaz, hogy ilyen szabályok csak meglehetősen szűk körben képzelhetők el. A gyakorlatban azonban mégis lehet példát találni ilyenre. Így pl. a Bering-tengerben folytatott fókavadászattal kapcsolatban az Egyesült-Államok és Nagybritannia, mint vitás felek kölcsönösen elismerték a Választott Bíróság előtt, hogy abban a kérdésben, a belső jog az irányadó, hogy a parti tengerben időszakosan visszatérő fókák vajon vadállatoknak tekinthetők-e.²⁰ Ugyanígy irányadó lehet a belső jog, konkrétan a polgári jog valamely szabálya államok közötti viták eldöntésében, ahol a vita tárgya késedelmi kamat, szerződések biztosítékául kikötött zálog, azaz általában a belső jog polgári pereivel analóg államok közötti vitában.

Valamely belső jogszabály ilyen alkalmazása nem jelenti azt, hogy ezen jogszabály hatálya az államok egymás közötti viszonyára is kiterjed, ugyanis belső jogszabály a nemzetközi jogra változatlan értelmében nem terjedhet ki, inkább egy a belső joghoz hasonló nemzetközi jogszabály felállításáról van szó.

A nemzetközi jog ily módon való kiegészítése az analógia legis olyan formája lesz, hol a segítségül hívott szabály a belső jog egyik rendelkezése. Ez az analógia legis viszont csak azt jelenti, hogy a segítségül hívott szabály konkrét, más tekintetben nem hasonlít az analógia legis fogalmához. A segítségül hívott szabály itt csak bizonyos mintául szolgál egy új nemzetközi jogszabály létrehozására, ugyanis ilyen szabályon csak akkor alapulhat ítélet, ha jogszabály hatálya az államok egymás közötti viszonyára is kiterjed, ugyanis a felek azt alkalmazhatónak tartják, az általuk elfogadott ítéletben felállított szabály viszont már nemzetközi jogszabály.

Ha viszont az ügyet a bíróság valamely általános belső jogelv alapján dönti el, az analógia iuris formája áll elő. Ez az eset, ha a »civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek« alapján dönt a nemzetközi bíróság. A »civilizált nemzetek« kitétel egyébként semmiképpen sem helyes, vitás az, hogy

²⁰ Lásd: Lauterpacht: *Private Law Sources and Analogies of International Law*. London. 1927. 225—226. old.

melyik nemzet tekinthető civilizáltnak és ki jogosult ennek megállapítására. Az államok közötti ilyen különbségtétel sérti az államok egyenjogúságának elvét. De ha volnának is »civilizált« és »nem civilizált« államok, akkor sem lehetne a köztük adódó vitát oly belső jogelv alapján eldönteni, mely elv csak az egyik állam belső jogának felépítésére szolgált alapul.

Ezen túlmenőleg, mint másutt már utaltunk rá, a két társadalmi rend együttes létezése két ellentétes belső jogrend létezését is jelenti, melyeknek a felépítési alapelveik különbözőek. Ilyen államok egymás közötti vitáira közös belső elveket nehéz találni, de amennyiben vannak ilyen elvek és az az államok megítélése szerint alkalmas a köztük keletkezett vita eldöntésére, úgy alkalmazásukra sor kerülhet.

Ennek természetesen az a feltétele, hogy a kérdéses jogelv természeténél fogva az államok közötti viszonyra is alkalmazható legyen. Így pl. a kényszer hatására kötött polgári jogügylet érvénytelen, ez minden jogügyletre és jognyilatkozatra vonatkozó általános jogelv. Ezt az elvet nem lehet a nemzetközi szerződésekre is alkalmazni, ahol a kényszer igen sok esetben kimutatható. Ezen elv érvényesítése a nemzetközi jogban azért lehetetlen, mert az államok erejüket és befolyásukat tekintve nem egyenlők, az erősebb államok a gyengébbekre egyenlőtlen szerződéseket kényszeríthetnek. Ha ezen elv a nemzetközi jogban is alkalmazható lenne, úgy minden békeszerződést érvénytelennek kellene tekintenünk.

A fentiekben vizsgáljuk az analógia négy lehetséges formáját a nemzetközi jogban. Mindegyik formának sajátossága az, hogy a nemzetközi jog hézagainak betöltésére hivatott, azonban az egyes formákról mondottak alapján nyilvánvaló, hogy egyik forma sem felel meg a belső jog analógia-formájának. Az analógia alkalmazása jogalkotást jelent a nemzetközi jogban is, csak hogy itt a jog alkotását nem az igazságszolgáltatás végzi, hanem maguk az államok, tehát a nemzetközi jog alkotói. Ugyanis jogi szabályozás hiánya esetén az államok vitás ügyét eldöntő bírósági ítélet bár kétségtelenül a bíróság által per analogiam felállított szabályon nyugszik, azonban ezen szabály csak azért lesz jogszabály, mert az államok azt előzőleg elfogadták. Ezen esetben az államok közötti akaratmegegyezés joggá emelte a felek viszonylatában azt az elvet vagy szabályt, melyen a bíróság által alkalmazott analógia nyugszik. A bíróság nem hozott létre új szabályt, nem töltötte be a joghézagot azzal, hogy analógiát alkalmazott, mert ha az államok a segítségül hívott szabályt nem fogadták el, úgy köztük a vitás kérdés ismét csak szabályozatlanul maradt. Mivel a felek akaratukat az eljárás során is nyilváníthatják, úgy az analógia alapjául szolgálható vélelmet is megdönthetik az eljárás során, végső soron tehát a felek akaratától függ, hogy a köztük levő joghézagot betöltik-e vagy sem. Így viszont a joghézag betöltése a nemzetközi jogban csak jogalkotói úton történhet, a bíróságnak inkább mintegy közvetítő és javaslattevő szerepe van.

Др. Карой Надь

ВОПРОС АНАЛОГИИ И ПРОБЕЛА ПРАВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

(Резюме)

Аналогия служит для заполнения неурегулированных правовых вопросов. Неурегулированные правовые вопросы возможны и в международном праве, истинными

неурегулированными правовыми вопросами, однако, должны считаться неурегулированными правовые вопросы двухстороннего международного права. Эти неурегулированные правовые вопросы могут быть абсолютными, если нет никаких законоположений между двумя государствами и могут быть относительными, если есть законоположение, но не полное или имеет пробелы.

Так как государства являются законодателями международного права, то неурегулированные между ними правовые вопросы, они могут в любое время заполнить двухсторонним соглашением, поэтому аналогия, подобная внутреннему праву, может возникнуть только тогда, если государства для вынесения решения представляют такое спорное дело в какой-либо международный орган, в первую очередь в Международный Суд, который не урегулирован между ними действительным законоположением. Так как компетенция Международного Суда распространяется на все представленные ему дела, то и в таком случае он может вынести решение на основании нижеследующих правил:

1. Международного законоположения, регулирующего родственный случай;
2. Какой-либо общий принцип международного права;
3. Какое-либо правило внутреннего права заинтересованного государства;
4. Общие принципы внутреннего права заинтересованного государства.

Применение этих правил возможно только тогда, если их заинтересованные государства найдут пригодными для решения спорного дела, т. е. не исключают их применения какого-либо правила, в свою очередь, является таким соглашением воли, которая возводит упомянутое правило в право в отношениях между ними или же распространяет его действие на них. Ввиду этого несомненно, что в международном праве нет правовых институтов, соответствующих понятию аналогии во внутреннем праве.

DR. CHARLES NAGY

LES QUESTIONS DE L'ANALOGIE ET DES LACUNES DE DROIT DANS LE DROIT INTERNATIONAL

(Résumé)

L'analogie sert à remplir les lacunes de droit. Des lacunes se peuvent présenter aussi dans le droit international, mais ce ne sont que les lacunes de droit international bilatéral qui peuvent être considérées comme des vraies lacunes. Ces lacunes peuvent avoir un caractère absolu, quand entre les deux états il n'y a pas de règles juridiques du tout, ou bien un caractère relatif, quand, bien qu'il existent des règles, elles sont défectueuses ou incomplètes.

Etant donné que ce sont les états qui sont les créateurs du droit international, ils sont à même de remplir à tout temps les lacunes existant entre eux par des conventions bilatérales. Dès lors, la question de l'analogie, similaire à celle du droit interne, ne peut surgir que dans le cas où les états soumettent à la décision d'un organe international, en première ligne à la Cour internationale de justice, un litige qui n'est par réglé dans leur rapport par une norme de droit en vigueur. Vu que la compétence de la Cour internationale de justice s'étend à toutes les causes qui lui sont soumises, elle peut rendre jugement même dans ce cas, selon les règles suivantes:

1. Une règle juridique internationale réglant quelque cas présentant de l'affinité,
2. Un principe général du droit international,
3. Une règle du droit interne des états intéressés,
4. Les principes généraux du droit interne des états intéressés.

L'application de ces règles n'est possible que si les états intéressés les considèrent comme propres au tranchement du litige, c'est-à-dire s'ils n'excluent pas leur application. La convention des parties quant à l'applicabilité de la règle en question est, par contre, un accord de volontés élevant la règle en question à la catégorie du droit ou étendant son effet aux parties dans leur rapport mutuel. Dès lors, il n'y a pas de doute que dans le droit international il n'existe pas une institution correspondant à la notion de l'analogie dans le droit interne.

Prof. dr. Ladislaus Nagy

**DAS ARBEITSRECHTSVERHÄLTNIS, ALS
VORAUSSETZUNG DER ARBEITSRECHTLICHEN
MATERIELLEN VERANTWORTLICHKEIT**

Die Fragen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit sind zumeist ungeklärt. In der Rechtsliteratur, wie auch in der Gerichtspraxis treffen wir oft einander widersprechende Ansichten an. Diese Mangelhaftigkeit sollte von den Arbeitsrechtlern beseitigt werden, da die Fragen der materiellen Verantwortlichkeit die breiten Kreise der Werktätigen angehen. Deshalb möchte ich mich in dieser Studie mit einer bedeutenden Teilfrage der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit befassen. Es muss bemerkt werden, dass im Rahmen dieser kurzen Studie auch diese Teilfrage nicht restlos gelöst werden kann, deshalb versuche ich bloss die wichtigsten Gesichtspunkte und Probleme darzustellen.

I.

Unter dem Ausdruck Verantwortlichkeit verstehen wir im allgemeinen eine Standhalteverpflichtung. Also das, dass jemand für sein Verhalten, bzw. für dessen Folgen standzuhalten verpflichtet ist. Das Verhalten kann aus einem aktiven Verhalten — also Handeln — oder aus einem Versäumnis bestehen. Die Bestimmung »materielle Verantwortlichkeit« engt diesen Begriffskreis auf jene Fälle ein, in denen das Standhalten derart verwirklicht wird, dass die verantwortliche Person zu einer Leistung materieller Natur verpflichtet ist, bzw. die Erzwingung einer solchen zu dulden verpflichtet ist. So eine Standhalteverpflichtung taucht auf allen Gebieten der Rechtsverhältnisse auf. Die Bestimmung »arbeitsrechtliche materielle Verantwortlichkeit« bedeutet also eine weitere Einengung, die sich auf Standhalteverpflichtungen materieller Natur bezieht, welche innerhalb des von dem Arbeitsrecht geregelten Kreises der gesellschaftlichen Verhältnisse entstehen.

Das Gebiet des Arbeitsrechts umfasst drei Gruppen der Rechtsverhältnisse:

- a) die Arbeitsrechtsverhältnisse,
- b) mit den Arbeitsrechtsverhältnissen eng zusammenhängende sonstige Rechtsverhältnisse (die bedeutendste Gruppe bilden die Rechtsverhältnisse aus der Sozialversicherung) und schliesslich,
- c) auf Grund der zum Entstehen des Arbeitsrechtsverhältnisses erforderlichen Massnahmen entstehende Rechtsverhältnisse (hier ist zum Beispiel das Lernverhältnis des Berufsschülers zu erwähnen).¹

¹ Da das Ziel meiner Studie nicht die Abgrenzung des Arbeitsrechts, sondern die Klärung des Problems der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit anstrebt, registriere ich im Zusammenhange mit dieser Frage bloss den am meisten anerkannten Standpunkt der Arbeitsrechtswissenschaft, ohne im besonderen auf die bezügliche Diskussion einzugehen, resp. ohne meinen Standpunkt besonders zu begründen.

Unter den Begriff der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit gehören also die Fälle der Verantwortlichkeit, die im Zusammenhange mit den in die oben erwähnten Gruppen gehörenden Rechtsverhältnisse entstehen. Innerhalb dieses Kreises möchte ich mich jetzt bloss mit der Frage der materiellen Verantwortlichkeit befassen und zwar im Zusammenhange mit dem Arbeitsrechtsverhältnis, insbesondere mit dem Arbeitsrechtsverhältnis der Arbeiter und Angestellten, kurz im Zusammenhange mit dem Arbeitsrechtsverhältnis in den Betrieben.

Im Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses kann die Verantwortlichkeit für den Schadenersatz sowohl den Werkträgern, als auch den Arbeitgeber belasten. Die Voraussetzungen der materiellen Verantwortung:

- a) der Schaden,
- b) kausaler Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem Verhalten des Verantwortlichen,
- c) die Rechtswidrigkeit des Verhaltens,
- d) in den meisten Fällen die Schuldhaftigkeit des Verantwortlichen.

Da es sich um die materielle Verantwortlichkeit innerhalb des Arbeitsrechtsverhältnisses handelt, ist natürlich zwischen dem Werkträger und dem Betrieb die Existenz eines Arbeitsrechtsverhältnisses erforderlich. Des weiteren möchte ich mich mit der Frage befassen, welche Tätigkeiten in den Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses einbezogen werden können. Auch diese Frage untersuche ich hauptsächlich in Bezug auf den von den Werkträgern verursachten Schaden und behandle den von dem Betrieb verursachten Schaden nur insofern, als das der Zusammenhang der beiden Fragen notwendig erscheinen lässt.

Bevor ich auf die Behandlung der genannten Frage übergehe, möchte ich noch eine Bemerkung hinzufügen.

Die Voraussetzung der materiellen Verantwortlichkeit ist die Rechtswidrigkeit des Verhaltens. Jedoch nicht jedes rechtswidrige Verhalten wird von der Verantwortlichkeit für den Schadenersatz begleitet. Im Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses kann eine Partei ein rechtswidriges Verhalten aufweisen, wenn sie gegen eine Verpflichtung des Arbeitsvertrages verstößt, oder wenn sie gegen eine verpflichtende Bestimmung verstößt, die zum Inhalt des Arbeitsverhältnisses geworden ist. Heutzutage werden diese Fälle gemeinsam behandelt, obwohl sie nicht identisch sind und ihre Unterscheidung von praktischen Folgen begleitet wird. Wir müssen vorerst klar unterscheiden zwischen dem Anspruch auf Forderung der Leistung im Falle der Nichterfüllung oder der fehlerhaften Erfüllung einer dem Arbeitsvertrage entstammenden Verpflichtung und dem Anspruch auf Ersatz des durch das Ausbleiben der Leistung oder durch fehlerhafte Leistung entstandenen Schadens. Demnach gehört derjenige Anspruch des einen Subjektes des Arbeitsverhältnisses nicht in den Kreis der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit, der darauf hinausläuft, damit das andere Subjekt irgendeiner übernommenen Verpflichtung nachkomme. So gehört nicht unter den Begriff des Schadenersatzes jener Fall, wenn der Werkträger von dem Betrieb die Auszahlung seines Arbeitslohnes oder die Ausgabe seines Arbeitsbuches fordert. Natürlich kann der Werkträger Anspruch auf Schadenersatz erheben, wenn er infolge des Ausbleibens der Leistung einen Schaden erlitt, wenn er z. B. wegen Zurückhalten seines Arbeitsbuches keine Arbeit finden konnte. Ebenso

gehört auch die Frage der Verrechnung der sogenannten Ausschussarbeit nicht unter den Begriff des Schadenersatzes. Diese Frage wird oft unrichtig als Schadenersatz behandelt. Hier handelt es sich darum, dass der Werk tätige die verausgabte Arbeit nicht den Vorschriften entsprechend verrichtete und für diese Arbeit gebührt ihm kein Lohn. In diesem Falle gebührt den Werk tätigen deshalb kein Lohn, weil er die verausgabte Arbeit nicht verrichtete und es handelt sich hier nicht um einen Abzug auf Grund des Schadenersatzes. Wesentlich ist das derselbe Fall, wie die fehlerhafte Leistung im bürgerlichen Recht. (Sehr deutlich ist das bei jener Verodnung wahrnehmbar, die bestimmt, dass wenn der Traktorist das Pflügen nicht den Vorschriften gemäss verrichtet, so kann er von dem Direktor zum erneuten — unbezahlten — Verrichten verpflichtet werden und wenn zum erneuten Verrichten keine Möglichkeit besteht, so gebührt ihm für das nicht entsprechende Pflügen kein Arbeitslohn.) Eine weitere Frage ist, dass wenn der Werk tätige das für ihn ausgegebene Material zugrunderichtet, so ist er — darüber hinaus, dass er für das Ausschussprodukt keinen Arbeitslohn erhält — bereits materiell verantwortlich.

II.

Nach dieser Einleitung versuchen wir zu klären, wann ein Verhalten mit dem Arbeitsrechtsverhältnis zusammenhängt. Im Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses stehen den Parteien Rechte, bzw. Verpflichtungen zu. Die Ausübung dieser Rechte, bzw. die Erfüllung dieser Verpflichtungen oder das Versäumen derer, hängt zweifellos mit dem Arbeitsrechtsverhältnis zusammen. Wenn im Rahmen dieser eine Partei der anderen Schaden verursacht, so zieht das die materielle Verantwortlichkeit nach sich. Die Feststellung dessen, dass die Verursachung des Schadens mit dem Arbeitsrechtsverhältnis im Zusammenhange steht, ist in den meisten Fällen offenbar und unbestreitbar. Bedeutend ist jedoch auch die Zahl jener Fälle, in denen der Zusammenhang mit dem Arbeitsrechtsverhältnis zweifelhaft ist. Dieser Zweifel kann in zwei Richtungen verlaufen. Einerseits kann es vorkommen, dass das zur Verursachung des Schadens führende Verhalten nicht im Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses zum Ausdruck gebracht wurde. Andererseits kann es geschehen, dass der Schaden der Partei im Rahmen des Arbeitsverhältnisses auftritt, es ist aber fraglich, ob das ihm zustehende verletzte Recht dem Arbeitsrechtsverhältnis entstammt. In diesen fragwürdigen Fällen sind solche Kriterien, Richtlinien notwendig, die die Abgrenzung, bzw. die Entscheidung erleichtern.

Bevor ich zur Untersuchung dieser Frage übergehe, möchte ich mich noch mit einer Möglichkeit befassen, die sich in beiden Fällen als Vorfrage ergeben kann. Das ist die Ungültigkeit des Arbeitsrechtsverhältnisses. Hier stossen wir auf zwei Gruppen der Schadenersatzfälle. Zur ersten Gruppe gehören diejenigen Schadenersatzansprüche, die eine Partei der anderen gegenüber auf Grund der Ungültigkeit des Arbeitsvertrages erhebt. (Z. B. der Betrieb — obzwar bewusst dessen, dass es verboten ist — stellt den Werk tätigen in einem Arbeitskreis an, in dem er nicht beschäftigt werden darf. Später wird eine Behörde im Laufe einer Kontrolle dieses Fehlers gewahr. Der Werk tätige verhielt sich gutgläubig, von dem Verbot wusste er nichts und konnte auch nichts wissen. Das Arbeitsverhältnis muss mit sofortiger Wirkung

gelöst werden und deshalb fordert der Werkstätige den Ersatz seines Schadens.) In die zweite Gruppe gehören die Fälle, in denen bei Existenz des ungültigen Arbeitsverhältnisses eine Partei der anderen Schaden verursacht, durch Verletzung einer auf dem Arbeitsrechtsverhältniss beruhenden Verpflichtung.

Mit den in die erste Gruppe gehörenden Fällen befasst sich die juristische Literatur nicht. Meines Erachtens nach stehen wir aber auch in diesem Falle der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit gegenüber. Diese Auffassung begründet übrigens auch die Praxis der Gerichte, die solche Prozesse zu den Arbeitsprozessen reiht.

Im Zusammenhange mit den Fällen der zweiten Gruppe treffen wir in der juristischen Literatur mehrere Auffassungen an.

Nach der einen Auffassung können die Regel der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit nur bei gültigen Arbeitsverhältnissen angewandt werden. Meiner Meinung nach ist diese Auffassung nicht richtig. Einerseits knüpft das Arbeitsrecht dieselben Wirkungen an die ungültigen Arbeitsverträge — bis sie existieren —, wie an die gültigen Arbeitsverträge. (Der Werkstätige ist berechtigt auf Arbeitslohn, auf den Ruhetag; wenn die Dauer des Arbeitsverhältnisses eine bestimmte Zeitspanne erreicht hat, ist er auch auf gezahlten Urlaub usw. berechtigt). Es würde zu dem im Widerspruch stehen, wenn wir im Falle der Verantwortlichkeit nicht die gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitsrechts anwenden würden. Andererseits kann der Ungültigkeit des Arbeitsvertrages in den meisten Fällen abgeholfen werden. Zum Beispiel bei Versäumung der schriftlichen Form dann, wenn die Dauer des Arbeitsverhältnisses 30 Tage überschreitet. In diesem Falle — wenn der Werkstätige einen Schaden verursacht — müsste man den 30. Tag abwarten und erst dann könnte entschieden werden, ob die gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitsrechts oder des Zivilrechts anzuwenden sind. Es könnte aber geschehen, dass der Betrieb seinen Anspruch auf Schadenersatz auf Grund der Bestimmungen des Zivilrechts vor Ablauf der 30 Tage geltend macht, und nach Ablauf der 30 Tage — nachdem das Arbeitsverhältnis gültig geworden ist — der Werkstätige bei Beachtung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen die Überprüfung seiner Verpflichtung zum Schadenersatz fordert. Drittens würde bei Akzeptierung dieser Auffassung der den ungültigen Arbeitsvertrag schliessende Werkstätige in eine unverhältnismässig schwierigere Lage geraten, als bei einem gültigen Arbeitsvertrag, da in seinem Falle die Bestimmungen des Arbeitsrechts in bezug auf die Einschränkung der Verantwortlichkeit nicht anwendbar wären.¹

Die Situation wäre aber auch vonseiten des Betriebes nicht erfreulicher. Z. B. bei einem Arbeitsunfall ist der Betrieb dem Werkstätigen gegenüber oberhalb der von den Organen der Sozialversicherung gezahlten Rente nur dann zum Schadenersatz verpflichtet, wenn der Unfall durch Verletzung der Arbeitsschutzbestimmungen, oder durch verschuldetes Verhalten des Beauftragten des Betriebes verursacht wurde. Wenn der Arbeitsunfall einer nicht im Arbeitsrechtsverhältnis stehenden Person zugestossen ist, so ist der Betrieb nach

¹ Salamon Beck weist darauf zutreffend mit seiner Feststellung, wonach der sein 14. Lebensjahr noch nicht erreichte Jugendliche bei ungültigem Arbeitsvertrag für den Schaden voll aufkommen müsste, wogegen er bloss beschränkt verantwortlich wäre, wenn er etwas älter (demnach auch schulfähiger) wäre und wenn er einen gültigen Arbeitsvertrag abgeschlossen hätte. (Jogtudományi Közlöny, 1954. No. 6.)

den Grundsätzen des mit Gefahren verbundenen Unternehmens verantwortlich, kann also immer auf Grund der objektiven Verantwortlichkeit zur Verantwortlichkeit gezogen werden. In diesen Fällen aber, in denen der Werk tätige Schaden verursacht, könnte der Betrieb bei Akzeptierung dieser Auffassung keinen Gebrauch von dem durch das Arbeitsgesetzbuch gesicherten schnelleren Erhebungsverfahren machen, sondern müsste sich zur Geltendmachung seines Anspruches an das Gericht wenden.

Es gibt auch eine Auffassung, wonach im Falle eines ungültigen Arbeitsvertrages im allgemeinen die Bestimmungen des Arbeitsrechts anzuwenden sind, ausgenommen, dass der Arbeitsvertrag infolge des Verbotes von Ausübung eines Berufes oder der öffentlichen Dienste ungültig ist. In diesem Falle wird nach dieser Auffassung die zivilrechtliche Verantwortlichkeit angewandt.¹ Meiner Ansicht nach ist auch diese Ausnahme nicht begründet. Einerseits kann der Werk tätige auch in anderen Fällen vorsätzlich in ein von dem Gesetz verbotenes Arbeitsverhältnis eingehen, andererseits ist der von dem Werk tätigen verursachte Schaden eventuell in keinem Zusammenhange mit dieser Ursache, bzw. Tätigkeit, infolge welcher die Ausübung des Berufes verboten wurde. Z. B. verbietet das Strafgericht durch ein Urteil die Ausübung des Berufes für einen Kraftfahrer, der durch die Verletzung der Regel seines Berufes ein schweres Unglück herbeiführte und der trotzdem erneut den Arbeitskreis eines Kraftfahrers bekleidet. An seinem neuen Arbeitsort bricht er eine Fensterscheibe ein, oder er will die Garagetür reparieren, deshalb hebt er die Tür aus ihren Schranken. Die Tür fällt um und zerbricht die mit Säure gefüllten Gefässe, die zum Zwecke des Abtransportes hingestellt wurden. Es erscheint offenbar als unbegründet, dass wir diese Schadenverursachung anders beurteilen sollen, weil der Werk tätige die Stellung annahm trotzdem das Urteil die Ausführung des Berufes verbat, als den Fall, wenn denselben Schaden jener Kraftfahrer verursacht, der ohne sein Arbeitsbuch angestellt wurde und dessen Arbeitsverhältnis demzufolge ungültig ist.

Es kann also festgestellt werden, dass der Schadenersatz im Zusammenhange mit dem ungültigen Arbeitsvertrag, bzw. im Zusammenhange mit dem auf Grund dessen zustande gekommenen Arbeitsverhältnis, nach den Regeln der Arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit zu beurteilen ist.

Untersuchen wir nun jene Fälle, in denen es fraglich ist, ob das zum Schadenverursachen führende Verhalten im Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses zum Ausdruck gebracht wurde. Welche Kriterien kommen hier in Frage?

Als erstes Kriterium erscheint die auf Grund des Arbeitskreises ausgeübte Tätigkeit, bzw. Versäumnis.²

Im Zusammenhange damit treten zwei Schwierigkeiten zutage. Einerseits ist der Arbeitskreis selten genau umschrieben — das bezieht sich aber besonders auf die mit dem Arbeitskreis verknüpften Tätigkeiten. Jedoch wird auch noch die sehr genaue Umschreibung nicht die zu dem Arbeitskreis gehörenden unwesentlichen, oder bloß in besonderen Fällen auftauchenden Tätigkeiten enthalten. Andererseits die Bezeichnung sich aus dem Arbeitskreis er-

¹⁻² Weltner: A magyar munkajog tankönyve. (Lehrbuch des ungarischen Arbeitsrechts.)

gebenden Tätigkeit birgt also noch etliche Unsicherheiten in sich. Demzufolge wurde diese Determinierung desöfteren ergänzt, bzw. in verengendem oder erweiterndem Sinne korrigiert. Ein Teil dieser Ergänzungen, bzw. Korrekturen versucht die Zahl der Streitfälle durch das Trennen der Tätigkeiten zu verringern, ein anderer wieder durch Berücksichtigung des Arbeitsplatzes und der Arbeitszeit.

Die Tätigkeit des Werkstätigen kann also folgend klassifiziert werden:

- a) im Rahmen des Arbeitskreises,
- b) bei Überschreitung des Rahmens des Arbeitskreises ausgeübte Tätigkeit. Das kann erfolgen:

I. auf Grund einer Anweisung der Direktors,

II. ohne Anweisung. Das letztere kann geschehen:

A) im Interesse des Betriebes, und zwar vorsätzlich oder fahrlässig, oder aber

B) im Interesse des Werkstätigen selbst.

Das schadenverursachende Verhalten kann im Zusammenhange mit einem jeden der Fälle auftreten, und zwar sowohl seitens des Betriebes, als auch seitens des Werkstätigen. Dieses schadenverursachende Verhalten kann vorsätzlich oder fahrlässig erfolgen, eventuell durch Verübung eines Deliktes.

Auf das schadenverursachende Verhalten sind zweifellos die Bestimmungen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit anzuwenden, wenn dieses Verhalten im Rahmen des Arbeitskreises (oben Punkt a.) oder auf Anweisung des Direktors bei Überschreitung des Rahmens des Arbeitskreises erfolgte. Einige Auffassungen empfehlen aber auch dieser Anschauung gegenüber eine gewisse Einengung für den Fall, wenn das schadenverursachende Verhalten vorsätzlich ist, oder ein Delikt verwirklicht. Auf die Behandlung dieser Frage kehre ich noch später zurück.

Es lässt sich über solche Fälle streiten, in denen der Werkstätige seinen Arbeitskreis ohne Anweisung überschreitet und demzufolge Schaden verursacht wird. Es gibt solche Ansichten, nach denen bei einem fahrlässigen Überschreiten des Arbeitskreises noch die arbeitsrechtlichen Regeln verwendbar sind, falls aber das Überschreiten vorsätzlich geschah, der Werkstätige selbst den bürgerrechtlichen Regeln gemäss verantwortlich ist. Aus dieser Auffassung folgt auch, dass sie bei einem Schaden, der durch vorsätzliches Überschreiten des Arbeitskreises verursacht worden ist, und insbesondere, wenn das dem Interesse des Werkstätigen diene, die Anwendbarkeit der arbeitsrechtlichen Regel in Bezug auf die materielle Verantwortlichkeit nicht anerkennt.

Es ist zwar viel Gewinnendes in dieser Auffassung, aber meiner Ansicht nach löst sie die Probleme nicht, ja, in gewisser Hinsicht steigert sie noch diese. Wir müssen hier auch daran denken, dass das vorsätzliche Überschreiten des Arbeitskreises nicht zugleich den Vorsatz der Schadenverursachung bedeutet. Der Werkstätige überschreitet seinen Arbeitskreis nicht immer, im allgemeinen sogar nicht um Schaden zu verursachen. Vielmehr geschieht ein Überschreiten des Arbeitskreises ohne dass dazu eine Anweisung vorliegt, sehr oft im Interesse des Betriebes. (Hier handelt es sich nicht um den Fall, in welchem die schadenverursachende Handlung dem Interesse des Betriebes diene, zum Beispiel, um einen grösseren Schaden zu vermeiden. Das gehört schon zu der Frage der Rechtswidrigkeit.)

Meiner Ansicht nach ist das Arbeitsverhältnis die Grundlage auch in solchen Fällen, in denen der Werk tätige bei der Schadenverursachung seinen Arbeitskreis überschreitet. Der Werk tätige hat die Möglichkeit so zu handeln, da er mit dem Betrieb in einem Arbeitsverhältnis steht. Das ist ausschlaggebend. Denken wir an den Fall, in dem der Werk tätige mit den Maschinen des Betriebes für seine eigene Zwecke Arbeit leistet. Das ist eine der häufigst, vorkommenden und typischen Formen des Arbeitskreis-Überschreitens, der im Interesse des Werk tätigen vollzogen wird. Auch in diesem Fall muss man also die arbeitsrechtliche materielle Verantwortlichkeit anwenden. Es ist eine andere Frage, wie gross der Umfang dieser Verantwortlichkeit sein wird, ob man den ausgebliebenen Nutzen ersetzen muss, usw.

Hier sind auch jene Ansichten zu erwähnen — ich verwies bereits früher auf sie —, nach denen der vorsätzlich oder durch ein Delikt verursachte Schaden nicht innerhalb des Arbeitsverhältnisses auftritt und demzufolge in solchen Fällen die Regel der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit nicht anwendbar sind.

Laut diesen Auffassungen kann man nur dann über eine arbeitsrechtliche materielle Verantwortlichkeit sprechen, wenn das schadenverursachende Verhalten während der regelmässigen Verrichtung der auf dem Arbeitsverhältnis beruhenden Verpflichtungen zum Ausdruck gebracht wurde. Die Delikte können nie zu dem Arbeitsprozess gehören und sich von ihrer Begehung zurückzuhalten ist die allgemeine — und nicht aus dem Arbeitsverhältnis sich ergebende — Pflicht eines jeden Mitbürgers. Nachdem die Verpflichtung nicht eine arbeitsrechtliche ist, kann auch die Verantwortlichmachung nicht im Rahmen des Arbeitsrechts erfolgen.¹ Die Weiterentwicklung dieses Gedankenganges bedeutet die Ansicht jener, nach denen auch die vorsätzliche Schadenverursachung nicht im Rahmen des Arbeitsverhältnisses erfolgen kann. Die Anhänger dieser Ansicht meinen, dass das vorsätzliche schadenverursachende Verhalten des Werk tätigen dieser Art und diesem Ziel seiner Tätigkeit widerspricht, zu der verpflichtet ist. Die Tätigkeit des Werk tätigen sterbt Ziele an, die mit den Zielen des Betriebes gerade im Gegensatz stehen. So gerät der Werk tätige in den Kreis solcher gesellschaftlicher Verhältnisse, die nichts mit dem Arbeitsverhältnis zu tun haben. Er tritt nicht als ein im Arbeitsverhältnis stehender Werk tätiger auf, sondern als Privatperson, und so sind in solchen Fällen die Regel der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit nicht anzuwenden.²

Meiner Ansicht nach sind diese Auffassungen nicht richtig.

Wenn der Werk tätige vorsätzlich oder durch ein Delikt Schaden verursacht, so gibt immer sein Arbeitsverhältnis mit dem Betriebe die Grundlage dazu. Mit der Schadenverursachung verletzt er in jedem Falle seine aus dem Arbeitsverhältnis sich ergebenden Verpflichtungen. (Die Schadenverursachung geschieht eben doch in der Weise, dass er etwas anderes verrichtet, als ihm vorgeschrieben wurde, oder eventuell das Vorgeschriebene nicht verrichtet.)

¹ N. G. Alexandrov: Das Arbeitsverhältnis. — K. Witz: Die Grundproblemen der materiellen Verantwortlichkeit des Werk tätigen für den dem Betriebe verursachenden Schaden. — M. Kosztov: Die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Angestellten.

² Z. Kratochwill: Der Schadenersatz nach dem Zivilrecht und nach dem Arbeitsrecht.

In diesem Falle, sollten wir die eben erwähnten Ansichten auch annehmen, so könnten wir höchstens sagen, dass der Werktätige auf einmal zweierlei — in zwei Rechtszweige gehörende — Verpflichtungen verletzte. Das aber können wir in keinem Falle behaupten, dass er seine aus dem Arbeitsverhältnis sich ergebenden Verpflichtungen nicht verletzte.

Hier muss man auch das in Betracht nehmen, dass es auf unserer gesellschaftlichen Ordnung beruhende allgemeine Prinzipien gibt, die hinsichtlich eines jeden Mitgliedes der Gesellschaft verbindlich sind. Solche sind der Schutz des Lebens und der Gesundheit, der Schutz des gesellschaftlichen Eigentums, usw. Diese Prinzipien treten auf jedem Gebiete der gesellschaftlichen Verhältnisse auf und stellen verschiedene Forderungen an den Teilnehmer der gesellschaftlichen Verhältnisse. Diese Forderungen erscheinen in den Bestimmungen jener Rechtszweige, die die einzelnen gesellschaftlichen Verhältnisse regeln, indem sie die Verhaltensmassregel der Teilnehmer der gesellschaftlichen — nun schon rechtlichen — Verhältnisse und ebenso ihre Pflichten und Rechte vorseiben. Aus dem Gesagten folgt, dass in jedem oder fast jedem Rechtszweig dasselbe Prinzip — zum Beispiel der Schutz des gesellschaftlichen Eigentums oder des Lebens und der Gesundheit — zur Geltung kommt. Die Verwirklichung und ebenso die Verletzung dieser Prinzipien, bzw. der von ihnen erforderten Vorschriften, geschieht im Rahmen irgend eines gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisses. Wer das für ihn vorgeschriebene Verhalten verletzt, verlässt dadurch dieses gesellschaftliche Verhältnis nicht und gelangt nicht in ein anderes gesellschaftliches Verhältnis. Es kann aber vorkommen, dass eine Tätigkeit auf mehreren Gebieten gleichzeitig ihre Folgen spüren lässt. (z. B. Der Kutscher des staatlichen Gutes kutschiert fahrlässig und demzufolge stürzt der Wagen in den Graben, die Ware auf dem Wagen zerbricht, der Passant, der unterwegs um Aufnahme auf den Wagen bat, erleidet einen Bruch der Schädelbasis und stirbt. In diesem Falle werden die Folgen dieser einzigen Tätigkeit die Nachstehenden sein: 1. Der Kutscher ist im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses materiell und disziplinar verantwortlich, 2. er wird strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wegen dem Tode des Passagiers, den er durch seine Fahrlässigkeit verursachte und 3. die Familie des Passagiers wird nach den Regeln des Zivilrechts seine materielle Verantwortlichmachung verlangen). In diesem Falle findet jede Verantwortlichmachung für sich statt. (Es ändert nichts an der prinzipiell getrennten Eigenart der einzelnen Verantwortlichmachungen, dass man sie eventuell in einem Verfahren einigt. z. B. auf Grund des vorigen Beispiels werden einerseits der Betrieb, andererseits die Angehörigen des Passagiers ihren Entschädigungsanspruch während des Strafrechtsverfahrens geltend machen.)

So gelangt also der Werktätige durch vorsätzliche oder deliktuelle Schadenverursachung nicht aus dem Kreis des Arbeitsverhältnisses. Es geschieht bloss so viel, dass neben der Verantwortlichmachung im Rahmen des Arbeitsverhältnisses — im Falle eines Deliktes — auch noch eine strafrechtliche Verantwortlichmachung stattfindet. Diesbezüglich müssen wir auch darauf aufmerksam machen, was Karinskij mit vollem Recht erwähnt,¹ dass im Zu-

¹ Sz. Sz. Karinskij: Der Unterschied zwischen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit und der Schadenersatz-Verantwortlichkeit des Zivilrechts.

sammenhänge mit dem Verhalten des Werk tätigen oftmals eben deshalb auch die strafrechtliche Verantwortlichmachung stattfindet, weil der das widerrechtliche Verhalten Begehende dies im Rahmen des Arbeitsverhältnisses verübte. Das geschieht bei den sogenannten Amtsdelikten und bei einem Teil der gegen das gesellschaftliche Eigentum gerichteten Delikte. Meiner Erachtung nach kann man das unrichtige Ergebnis dieser Anschauungen, über die vorstehenden Auseinandersetzungen hinausgehend, gut veranschaulichen, wenn wir dieses Ergebnis von der Seite der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers betrachten. Der Betrieb ist eine Rechtsperson und so treten seine Tätigkeiten durch die Tätigkeiten seiner Werk tätigen zutage. Ich wünsche hier nicht zu besprechen, dass laut den verschiedenen Theorien welche Werk tätigen des Betriebes und in welchem Kreise der Tätigkeit solche sind, deren Tätigkeit als Tätigkeit des Betriebes selbst zu betrachten ist, und begnüge mich mit der Behauptung, dass auch die umfassendste Verantwortlichkeit behauptenden Theorien den Betrieb für den Werk tätigen nicht verantwortlich machen, wenn die Tätigkeit des Letzteren mit dem Arbeitsverhältnis nicht im Zusammenhänge steht. Wenn ich jetzt die vorangehende Anschauung annehme, laut der im Falle der vorsätzlichen oder deliktualen Schadenverursachung der Werk tätige nicht im Rahmen des Arbeitsverhältnisses handelte, so müsste ich daraus auch den Schluss ziehen, dass solche Tätigkeiten nicht als Tätigkeiten des Betriebes zu betrachten sind. Daher, wenn z. B. der Direktor des Betriebes das Arbeitsbuch des Werk tätigen beim Auflösen des Arbeitsverhältnisses vorsätzlich zerreisst oder es in seine Schublade legend nicht dem Werk tätigen aushändigen lässt, weil er auf ihn, wegen der Verlassung des Betriebes böse ist, und demzufolge der Werk tätige eine längere Zeit hindurch keine Anstellung findet, so könnte sich der Betrieb in einem Schadenersatzprozess damit verteidigen, dass es sich um die vorsätzliche, sogar deliktuale Tätigkeit des Direktors handelt. Man kann diese nicht als eine von dem Direktor im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses ausgeführte Tätigkeit betrachten, und deshalb ist für diese der Betrieb nicht verantwortlich, sondern der zu Schaden gekommene Werk tätige sollte sich unmittelbar gegen den Direktor wenden. Das ist offenbar ein unmöglicher Zustand. Wir würden aber auch in allen anderen Fällen, wo es sich um die Verantwortlichkeit des Arbeitgebers handelt, zu demselben Ergebnis gelangen. Diejenigen, die das Ausscheiden der vorsätzlichen und deliktualen Schadenverursachung aus der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit verlangen, berufen sich noch auf zwei weitere Argumente. Das eine: es bedeutet eine unannehmbarbare Situation, dass wenn zwei Personen vorsätzlich dieselbe Tat vollbringen — die eine im Arbeitsverhältnis stehend, die andere ausser ihm — ihre Verantwortlichkeit verschieden sei. Das andere Argument: hinsichtlich dessen, dass im Falle der vorsätzlichen und deliktualen Schadenverursachung auch das Arbeitsrecht eine volle materielle Verantwortlichkeit vorschreibt, die sich von der zivilrechtlichen vollen materiellen Verantwortlichkeit nur in Hinsicht des ausgebliebenen Nutzens unterscheidet, hat es keinen Sinn, wegen eines so geringen Unterschiedes zweierlei Verantwortungsregel aufrechtzuerhalten. Die zwei Argumente stammen letzten Endes von derselben Wurzel. Sie nehmen die prinzipiellen Grundlagen des Unterschiedes, bzw. der Trennung zwischen zivilrechtlicher und arbeitsrechtlicher materieller Verantwortlichkeit nicht in Betracht. Das Besprechen des Unterschiedes zwischen

zivilrechtlicher und arbeitsrechtlicher materieller Verantwortlichkeit¹ würde den Rahmen dieser kurzen Abhandlung überschreiten, jedoch möchte ich mich kurz mit den wesentlichen Grundlagen dieses Unterschiedes befassen.

Die zivilrechtlichen Verhältnisse sind auch unter sozialistischen Verhältnissen — wenn teils auch nur ihrer Form nach — Warenverhältnisse. Auf dem Gebiete der Warenverhältnisse macht sich das Prinzip des Aequivalentes (Wertäquivalent) geltend. Letzteres erscheint auch auf dem Gebiete der Rechtsregelung, die voraussetzt, dass Leistung und Gegenleistung ein Aequivalent bedeutet. Die Aufgabe der Verantwortlichkeitsverhältnisse ist, die durch Verletzung des Grundverhältnisses gestörte Ordnung wieder herzustellen. Die Verletzung des Grundverhältnisses bedeutet immer irgendeine Verletzung des Aequivalentprinzips. Deshalb muss sich das Verantwortlichkeitsverhältnis, wenn es die verletzte Ordnung wieder herstellen will, an das Aequivalentenprinzip halten. Die Arbeitskraft ist in der sozialistischen Gesellschaft keine Ware. Daher sind die Arbeitsverhältnissen im Sozialismus dem zivilrechtlichen Rechtsverhältnissen gegenüber — keine Warenverhältnisse. Das Arbeitsverhältnis bringt die Teilnahme des Werktätigen in der Arbeit der Gesellschaft, bzw. seinen Anteil an den Gütern der Gesellschaft zum Ausdruck. Nachdem das Arbeitsverhältnis kein Warenverhältnis ist, bezieht sich das Aequivalentprinzip auch nicht auf dasselbe. Daraus folgt aber auch, dass die Aufgabe des bei der Verletzung des Arbeitsverhältnisses in Aktion tretenden Verantwortlichkeitsverhältnisses nicht die Wiederherstellung des gestörten Aequivalentenprinzipes ist und demnach kommt das Aequivalentenprinzip auch hier nicht zur Geltung. Allein schon dieser andersartige Charakter würde eine andersartige Regelung benötigen. Darüber hinaus kann man aber auch weitere — sich ebenfalls von dem andersartigen Charakter der Grundverhältnisse ergebende — Gründe nennen.

So bedeuten die zivilrechtlich geregelten Verhältnisse — von einzelnen Ausnahmen abgesehen — kürzere Verbindungen vorübergehenden Charakters. Das bezieht sich besonders auf die bei der besprochenen Frage hauptsächlich wichtigen, ausserverträglichen Schadenverursachungen. Demgegenüber sind die Arbeitsverhältnisse meistens von längerer Dauer. Daraus ergibt sich, dass die Verbindung der Partner auch keine andersartige ist — sie ist viel enger. Das wieder ermöglicht — ja erübrigt sogar — solche Lösungen, die im Rahmen des Zivilrechts nicht anwendbar wären. (z. B. Das In-Vordergrundstellen des erzieherischen Charakters gegenüber dem Wiedergutmachungscharakter, die Begründung des ganzen früheren Verhaltens des Werktätigen, ebenso seiner sozialen Lage bei der Feststellung des Schadenersatzes, usw.)

Im Rahmen des Arbeitsrechts ist die Verbindung der Partner zueinander und zu dem Verhalten, dessen Eintreffen die Möglichkeit der Verursachung von Schaden in sich birgt, eine andere als im Rahmen des Zivilrechts. Das fordert wiederum eine andere Regelung. (z. B. ist ein mit Maschinen arbeitender Betrieb für eine aussenstehende Person eine mit Gefahren verbundene Unternehmung. Zu gleicher Zeit bedeutet dieser Betrieb im rechtlichen Sinne des Wortes für die dort arbeitenden Werktätigen, die eines entsprechenden

¹ Siehe eingehend: Ladislaus Nagy: A dolgozók anyagi felelőssége. (Die materielle Verantwortlichkeit der Werktätigen.) (Budapest, 1956.) Andor Weltner: A magyar munkajog tankönyve. (Lehrbuch des ungarischen Arbeitsrechts.) (Budapest, 1955.)

Arbeitsschutzunterrichts teilhaftig wurden, keine mit Gefahren verbundene Unternehmung).

Ich meine, dass schon die wenigen, skizzenhaft erwähnten Argumente veranschaulichen, dass die verschiedenartige Regelung der zivilrechtlichen und arbeitsrechtlichen Verantwortlichkeit über eine ausreichende theoretische Grundlage verfügt. Wir finden bei der Regelung der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit die entsprechenden praktischen Folgen dieser theoretischen Grundlagen. Es genügt, wenn ich hier auf die beschränkte Verantwortlichkeit, als auf den Haupttypus der Verantwortlichkeit der Werktätigen, oder auf die verschiedenartigen — vorangehend schon erwähnten — Prinzipien der Feststellung des Schadenersatzes, ebenso auf das andersartige Verfahren bei der Feststellung des Schadenersatzes, usw. hinweise.

Das Vorangehende beleuchtet die unzulängliche Begründung der Argumente, die einerseits die andersartige Beurteilung für unrichtig halten, wenn in und ausser dem Arbeitsverhältnis stehende Personen einen Schaden desselben Charakters verursachen, und andererseits die unzulängliche Begründung jenes Argumentes, nach dem die zivilrechtliche und arbeitsrechtliche materielle Verantwortlichkeit bei dem vorsätzlich und deliktual verursachten Schaden angesichts der unwesentlichen Differenz zu einigen ist.

Es kann also festgestellt werden, dass der vorsätzlich oder deliktual verursachte Schaden nicht aus dem Kreis der Bestimmungen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit heraustritt. Es kann aber auch festgestellt werden, dass die bisher besprochenen Ansichten die Unsicherheit nicht aufheben, die noch bei der Bestimmung der in den Arbeitskreis gehörenden Tätigkeiten besteht. Hier versucht jene Theorie Abhilfe zu leisten, die die Lösung mittels Einschaltung der Arbeitsstätte sucht.

Demnach muss man diejenige Tätigkeit des Werktätigen, die er auf seinem gewöhnlichen Arbeitsplatze, bzw. auf einem ausser dem Standorte des Betriebes zur Arbeitsleistung bezeichneten Orte ausführt, als eine mit seinem Arbeitsverhältnisse zusammenhängende Tätigkeit betrachten. Der Vorteil dieser Lösung ist ihre Einfachheit und dass sie die Untersuchung vieler — kaum ergründbarer — Fragen vermeidet. Dafür das folgende Beispiel: Die Person A. geht von der einen Abteilung des Betriebes zu der anderen hinüber, weil sie Akten hinüberzutragen hat. Sie trifft am Korridor die Person B., die eine Amtsangelegenheit verrichtete und jetzt eben in ihr Zimmer eintritt. Die Person A. erblickend fällt ihr ein, dass sie über ihren gemeinsamen Sonntagsausflug etwas zu besprechen hätten, schliesst sich ihr an und begleitet sie in der Richtung der anderen Abteilung. Unterwegs rutschen sie auf dem nassen Korridor aus und fallen auf die Porzellanvasen, die zum Abtransport auf dem Korridor vorbereitet wurden, von denen etliche zerbrechen. Das Verfahren wäre folgendes: Die Person A. zerbrach die Vasen während des Ausführung ihrer Arbeit und nachdem ihr Verfahren fahrlässig war, ist sie nur zu 15 Prozent ihres Grundlohnes verantwortlich. Demgegenüber verursachte die Person B. den Schaden nicht im Zusammenhang mit ihrer Arbeit, sie ist also dem Zivilrecht entsprechend für den vollen Schaden verantwortlich. So wird natürlich auch das Verfahren in beiden Fällen verschieden sein. Die Person A. kann unmittelbar von dem Direktor zum Schadenersatz verpflichtet werden; im Falle der Person B. muss er sich zum Gericht wenden. Denken wir daran, dass die Feststellung des Zusammen-

hanges mit dem Arbeitsverhältnis weitere Probleme verursachen würde, wenn die Person A. während des mit der Person B. geführten Gespräches an demjenigen Zimmer vorbeigegangen wäre, in das sie die Akten tragen sollte und sie die Vasen auf dieser Wegstrecke zerbrochen hätte. Wenn wir aber das vorangehende Prinzip hinsichtlich der Arbeitsstätte annehmen, dann sind in beiden Fällen die Bestimmungen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit anzuwenden. Diese Lösung hat zwar vieles für sich, doch ist ihr wesentlicher Nachteil, das sie die mit der Arbeitsstätte zusammenhängenden Schadenverursachungen sehr ausdehnt. Dabei denken wir nicht bloss auf das vorangehende Beispiel, sondern auch auf die Fälle, in denen der Werkstätige nach der Arbeitszeit an seiner Arbeitsstätte bleibt, sei es um ein Gespräch zu führen, sich zu amüsieren oder aber wegen einer Sportangelegenheit. Noch grösser wäre der Kreis der mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Schäden bei jenen Werkstätigen, die nicht am Standort des Betriebes, sondern ausserhalb dessen — eventuell abwechselnd an verschiedenen Orten (z. B. Austräger, Installateur) ihre Arbeit verrichten. Diese Ausbreitung würde zu sehr unrichtigen Ergebnissen, nicht so sehr in Hinsicht der materiellen Verantwortlichkeit der Werkstätigen, wie eher in Hinsicht derselben bei den Betrieben führen. (Hier müssen wir auch daran denken, dass infolge dieser Tätigkeiten der Betrieb gegenüber dritten Personen auch dem Zivilrecht gemäss verantwortlich wäre.) Diese Theorie bedeutet letzten Endes gegenüber den vorangehenden — die Ausschaltung der vorsätzlichen und deliktualen Schadenverursachung bestrebenden — Theorien, das entgegengesetzte Extrem. Wie die vorangehenden Theorien solche Tätigkeiten, die während des Arbeitsverhältnisses zustande gekommen sind, in den Rahmen anderer gesellschaftlicher Verhältnisse hinüberlegen möchten, so würde die letztere Theorie solche Tätigkeiten, die im Kreise anderer gesellschaftlicher Verhältnisse geschehen, unter die sich auf die Arbeitsverhältnisse beziehenden Regel einordnen.

Eine andere Theorie nimmt die Arbeitszeit, als ein begrenzendes Kriterium in Betracht. Demnach sind diejenigen Tätigkeiten als mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängende zu betrachten, die der Werkstätige während seiner Arbeitszeit ausübt. Diese Theorie hat ähnliche Fehler, wie die vorangehende. Einerseits wird sie mit dem Arbeitsverhältnis nicht zusammenhängende Tätigkeiten in den Rahmen des Arbeitsrechtsverhältnisses einbeziehen, allein auf Grund des Zeitzusammenhanges, andererseits wird sie hingehörige Tätigkeiten ausschliessen, wenn sie der Werkstätige nach der Arbeitszeit ausübt. (Z. B. bleibt der Werkstätige freiwillig ohne Anordnung einer Überstundenarbeit auch nach der Arbeitszeit an seiner Arbeitsstätte, weil er eine Arbeit noch beenden will und während dieser Zeit kommt das schadenverursachende Verhalten zum Ausdruck.)

Schliesslich können wir feststellen, dass für sich allein keine Theorie eine beruhigende Lösung bietet. Die Hauptursache ist darin zu suchen, dass die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden und nicht zusammenhängenden Tätigkeiten des Werkstätigen sehr eng — oft unentwirrbar — verknüpfen, was unvermeidlich die Gefahr in sich birgt, entweder solche Tätigkeiten, die mit dem Arbeitsrechtsverhältnis zusammenhängen, aus dem Kreis der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit auszuschliessen, oder aber auch solche hineinzuziehen, die damit in gar keiner Verbindung stehen. Es

erscheint für richtig eine Kombination der verschiedenen Theorien anzuwenden. Demnach bieten sich zwei Lösungen. Nach der einen hat man in jedem Falle, wenn die schadenverursachende Tätigkeit an der Arbeitsstätte oder an einem anderen, von dem Betriebe zur Arbeitsverrichtung bezeichneten, Orte und innerhalb der Arbeitszeit — hierbei ist auch die Zeit der angeordneten oder freiwilligen Überstundenarbeit zu verstehen — geschieht, so ist sie als mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängend zu betrachten. Die andere hält die Tätigkeit des Werk tätigen dann als mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängend, wenn diese in seinen Arbeitskreis gehört, — und zählt hierher auch den Fall, in dem der Werk tätige die Grenzen seines Arbeitskreises überschreitet. Wenn es fraglich ist, ob die Tätigkeit des Werk tätigen seinem Arbeitskreise angehört, bzw. mit diesem zusammenhängt, so sind zur Aushilfe die Kriterien der Arbeitsstätte und der Arbeitszeit zu beachten, und in solchen Fällen ist vorauszusetzen, dass sie im Rahmen des Arbeitsverhältnisses ausgeübt wurde, wenn die fragliche Tätigkeit an der Arbeitsstätte — hier ist auch der zur Arbeitsleistung ausserhalb des Betriebes bezeichnete Ort einbezogen — und innerhalb der Arbeitszeit ausgeführt wird — hier ist auch die Zeit der angeordneten oder freiwilligen Überstundenarbeit zu verstehen.

Der Vorteil der ersten Lösung besteht aus ihrer Einfachheit. Sie beseitigt die langwierigen und oft schwer entscheidbaren Diskussionen darüber, ob irgendeine Tätigkeit mit dem Arbeitskreis im Zusammenhange steht. Der Umstand nämlich ist verhältnismässig leicht zu entscheiden, ob der Werk tätige an seiner Arbeitsstätte seine Tätigkeit ausübte und ob das während seiner Arbeitszeit geschah. Gleichzeitig reiht aber diese Lösung auch jene Fälle hierher, in denen der Werk tätige den Schaden an seiner Arbeitsstätte und während seiner Arbeitszeit verursachte, aber zufolge einer Tätigkeit, die mit seinem Arbeitsverhältnis nicht im Zusammenhang steht. Das bedeutet einen gewissen prinzipiellen Bruch. Dagegen kann man einwenden, dass sich das wegen der Einfachheit des Verfahrens lohnt. Der Haupteinwand dagegen aber ist der, dass diejenigen Umstände, die ich als sekundäre Gründe der anderstartigen Regelung der arbeitsrechtlichen und zivilrechtlichen Verantwortlichkeit anführte — so der dauerhafte Charakter des Rechtsverhältnisses, das so zustandekommende Verhältnis, die mehr unmittelbare Möglichkeit der Erziehung, die Kenntnis der betrieblichen Umstände, usw. — auch in diesen Fällen bestehen und es rechtfertigen, dass man sie statt der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit in den Kreis der arbeitsrechtlichen Verantwortlichkeit einbeziehe.

Die zweite Lösung vermeidet diese Ausbreitung. Gleichzeitig benötigt sie aber auch weiterhin die Ergründung der Vorfrage, ob die zum Schaden führende Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Arbeitskreis des Werk tätigen steht. (Das ist genügend eindeutig, wenn es sich darum handelt, dass der Werk tätige das ihm zur Bearbeitung gegebene Material ruiniert, oder die zur Erziehung übergebenen Schrauben nach Hause trägt. Schwerer zu entscheiden ist der Fall, wenn der an der Arbeitsstätte des Werk tätigen vorbeigehende Dispetcher von den Schrauben wegnimmt. Es ist eine Frage, ob seine Tätigkeit mit seinem Arbeitskreis zusammenhängt.)

Bei der Entscheidung dieser Frage ist auch ihre Wirkung auf die materielle Verantwortlichkeit des Betriebes zu berücksichtigen. Das kann allein schon dadurch begründet werden, dass der schadenerleidende Werk tätige (ich

denke hier an den Fall der materiellen Verantwortlichkeit des Betriebes gegenüber dem Werk tätigen), oder der Verursacher des Schadens (hier denke ich an den Fall der Verantwortlichkeit gegenüber einer dritten Person) im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses handelt. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet erscheint die erste Lösung für entsprechend. Bei ihrer Annahme wäre die Berücksichtigung der im Rahmen des Arbeitsverhältnisses ausgeführten Tätigkeit gleichartig, sowohl bei der materiellen Verantwortlichkeit des Werk tätigen, als auch bei jener des Betriebes.

Die Vor- und Nachteile der beiden Lösungen erwägend, besonders in Hinsicht auf die grössere Zahl der materiellen Verantwortlichkeit der Werk tätigen, ist meiner Ansicht nach die erste Lösung als für richtiger anzunehmen. Hinsichtlich der materiellen Verantwortlichkeit des Betriebes aber kann man diese Lösung nur mit einigen Einschränkungen anwenden. (Im Rahmen dieser Abhandlung will ich auf die Einzelheiten nicht eingehen.)

III.

Irgendeine im Rahmen des Arbeitsverhältnisses verrichtete, zum Schaden führende Tätigkeit richtet sich nicht in jedem Falle gegen den anderen Partner des Arbeitsverhältnisses. Es ist möglich, dass demzufolge eine dritte Person geschädigt wird. (z. B. der Installateur brennt den zu verbessernden elektrischen Motor aus, oder schlägt das Fenster neben der Maschine ein.) In diesem Falle besteht kein Arbeitsverhältnis zwischen dem Verursacher des Schadens und dem Schadenerleidenden, und es entsteht auch kein arbeitsrechtliches Verantwortlichkeitsverhältnis.¹

¹ Es ist interessant zu erwähnen, dass ein Verantwortlichkeitsverhältnis, das zwischen einer aussenstehenden, dritten Person und einem Subjekt des Arbeitsrechtsverhältnisses zustande gekommen ist, seine Wirkung mittelbar auf ein Arbeitsrechtsverhältnis zwischen dem Betrieb und dem Werk tätigen föhnen lässt und innerhalb dessen kann es auch ein Verantwortlichkeitsverhältnis zustande bringen; das gilt auch umgekehrt, aus dem Verantwortlichkeitsverhältnis der Arbeitsverhältnisspartner können sich Verpflichtungen einer dritten Person ergeben, bzw. ein Verantwortlichkeitsverhältnis zustande kommen zwischen einer dritten Person und irgendeinem Subjekt des Arbeitsverhältnisses.

So z. B. stiehlt der Einbrecher aus dem Kleiderschrank die Kleider des Werk tätigen. In diesem Falle besteht kein Arbeitsrechtsverhältnis zwischen der dritten Person — dem Einbrecher und dem Werk tätigen, bzw. dem Betrieb und es entsteht auch kein solches. Diese Verantwortlichkeit gehört also nicht dem Rahmen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortung an. Der Anspruch, der zufolge des Einbruchs zwischen den Subjekten des Arbeitsrechtsverhältnisses zustande gekommen ist, gehört schon dem Kreise des Arbeitsrechts an, weil der andere Partner auf Grund des Arbeitsrechtsverhältnisses verantwortlich ist. Im erwähnten Beispiel kann der Werk tätige den Ersatz seines Schadens von dem Einbrecher nach den Regeln des Zivilrechts und von dem Arbeitgeber nach den Bestimmungen des Arbeitsrechts fordern. (Diese beiden überdecken sich nicht unbedingt. Im allgemeinen ist der Betrieb nur verpflichtet den Wert derjenigen Gegenstände zu ersetzen, die man gewöhnlicherweise auf die Arbeitsstätte mitnimmt und auch das nur in dem Falle, wenn er sich nicht rechtfertigen kann. Hingegen ist der Einbrecher für einen jeden von ihm verursachten Schaden verantwortlich). Der Betrieb kann sich dann wieder bis zur Summe des von ihm ersetzten Betrages nach den Bestimmungen des Zivilrechts gegen den Dieb wenden.

Ein Beispiel für den entgegengesetzten Fall ist der, in dem der Betrieb die Arbeitsschutzbestimmungen verletzt, der Werk tätige einen Unfall erleidet und ums

Es ist möglich, dass der Betrieb verpflichtet sein wird den Schaden der schadenerleidenden dritten Person zu ersetzen.¹ Es ist fraglich, ob der Anspruch, den in solchen Fällen der Betrieb gegenüber den Werkträgern erheben kann, als mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängend zu betrachten ist. Es gibt eine solche Ansicht, nach der in einem solchen Falle die Verantwortlichkeit des Werkträgern gegenüber dem Arbeitgeber besteht, aber wenn der Arbeitgeber gegenüber der dritten Person nach den Bestimmungen des Zivilrechts verantwortlich war, so ist demzufolge sein gegen den Werkträgern erhobener regressiver Anspruch auch nach den Bestimmungen des Zivilrechts zu beurteilen, weil die so entstandene Forderung des Betriebes nicht als eine unmittelbar aus dem Arbeitsverhältnis stammende Forderung betrachtet werden kann. Meiner Ansicht nach ist die Auffassung nicht richtig, wonach in solchen Fällen die Forderung nicht als eine aus dem Arbeitsrechtsverhältnis stammende betrachtet werden kann. Hier muss man die zwei verschiedenen Rechtsverhältnisse klar sehen. Erstens dasjenige, auf Grund dessen der Betrieb deshalb einzustehen gezwungen war — im erwähnten Beispiel den Schaden auszuzahlen —, weil ihr Angestellter Schaden verursachte, und zweitens dasjenige, welches sich infolge des mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Verhaltens und Tätigkeit des mit dem Betriebe im Arbeitsrechtsverhältnis stehenden Werkträgern ergibt. Wir können die Unhaltbarkeit dieser Ansicht leicht bemerken, wenn wir die im Leben vorkommenden Fälle betrachten. z. B. zerreißt man in einem chemischen Reinigungsbetrieb die zur Reinigung hingegebenen Kleider oder man brennt in dem Maschinenreparaturwerk den zur Reparatur übergebenen elektrischen Motor aus, usw. In der Praxis würde es zu unmöglichen Verhältnissen führen, wenn man bei einer jeden Schadenverursachung ergründen müsste, ob der Betrieb durch die Verursachung des Schadens einer dritten Person gegenüber nicht zum Ersatz verpflichtet ist, da man in diesem Falle den Ersatz — als einen regressiven Anspruch — nicht nach den Bestimmungen des Arbeitsrechts, sondern nach denen des Zivilrechts beurteilen müsste. Es ist z. B. möglich, dass der Färbereibetrieb einer Textilfabrik teils Stoffe eigener Herkunft, teils aber solche anderer Betriebe färbt. Die Folge der vorangehend erwähnten Ansicht wäre, dass wenn der Werkträgern die Färbung des Stoffes des Betriebes verdirbt — sagen wir aus Fahrlässigkeit — so müsste er nach den Bestimmungen

Leben kommt, demzufolge die Versicherungsanstalt, bei der er hinsichtlich seines Lebens versichert war, verpflichtet wird, die Versicherungssumme auszuzahlen; oder der Werkträgern verbrennt die zur Lieferung fertigstehende Waren und infolge des Ausbleibens der Lieferung hat der Besteller die Möglichkeit einen Entschädigungsanspruch gegen den Betrieb zu erheben.

¹ Wenn wir über eine dritte Person reden, bezeichnen wir sie bloss in Hinsicht auf das Arbeitsverhältnis so. Sie steht also ausserhalb des zwischen dem Werkträgern und dem Betriebe bestehenden Arbeitsverhältnisses. Im übrigen kann auch sie ein Werkträgern des Betriebes sein. z. B. versäumt der Werkträgern die Anwendung der Arbeitsschutzvorschriften und dadurch erleidet der mit ihm an einer gemeinsamen Maschine arbeitende Werkträgern einen elektrischen Schlag. Infolge einer solchen Tätigkeit des Betriebes, die mit dem Arbeitsverhältnis des Werkträgern zusammenhängt, erleidet eine dritte — ausserhalb des zwischen dem Betrieb und dem Werkträgern bestehenden Arbeitsverhältnis stehende — Person Schaden. Der Betrieb wird verpflichtet sein, den Sozialversicherungsorganen die von ihnen ausgezahlte Summe zu ersetzen und wird auch auf Grund des bestehenden Arbeitsverhältnisses verpflichtet sein, dem schadenerleidenden Werkträgern seinen, die Sozialversicherungsleistungen übertreffenden Schaden zu ersetzen.

des Arbeitsrechts höchstens 15% seines Grundlohnes ersetzen, wenn er aber einen Stoff verdirbt, den der andere Betrieb zur Färbung übergrab — und das auch aus Fahrlässigkeit geschehen ist —, so würde das als regressiver Anspruch zum Vorschein treten, da der Betrieb den Schaden dem das Färben bestellenden Betrieb ersetzen muss; — und in diesem Falle würde der Werk-tätige nach den Bestimmungen des Zivilrechts den vollen Schaden ersetzen, auch den ausgebliebenen Nutzen mit eingerechnet. Eine derartige Regelung würde eine vollkommene Unsicherheit und Unzufriedenheit verursachen und daneben stünde sie im Gegensatz mit den Grundprinzipien der Bestimmungen der arbeitsrechtlichen Verantwortlichkeit. Übrigens eignete sich auch die Gerichtspraxis den von mir angenommenen Standpunkt an.

Die besprochene Frage besitzt aber auch noch einen weiteren Teil. Wenn jemand einem anderen Schaden zufügt, entsteht daraus im allgemeinen ein Rechtsverhältnis: zwischen dem Schadenverursacher und dem Schadenerleidenden. Wenn ein im Arbeitsverhältnis stehender Werk-tätige während der Ausübung seiner Arbeit einer dritten Person Schaden zufügt, entsteht meistens ein dreifaches Verhältnis. Das eine zwischen dem Werk-tätigen und dem Schadenerleidenden, das andere zwischen dem Schadenerleidenden und dem den Werk-tätigen beschäftigenden Betriebe, das dritte zwischen dem Werk-tätigen und dem — ihn beschäftigenden — Betrieb. Der Schadenerleidende kann seinen Anspruch zweifellos nach den Bestimmungen des Zivilrechts geltendmachen. Seinen Anspruch kann er aber ebenso gegen den Werk-tätigen, wie auch gegen den Betrieb geltendmachen, er kann es sogar gleichzeitig gegen beide. Hier ist also der Werk-tätige infolge seiner schadenverursachenden Handlung Subjekt gleichzeitig zweier Verantwortlichkeitsverhältnisse, deren eines zivilrechtlich, das andere arbeitsrechtlich ist. Das Zusammentreffen und nicht genügendes Trennen dieser zwei Ersatzverpflichtungen führt auch zu den vorangehend erwähnten, fehlerhaften Anschauungen. Dieses Zusammen-treffen ergibt dann auch, dass von diesem Zufall abhängig, gegenüber wen die dritte Person auftritt, letzten Endes sich für den Werk-tätigen ein materieller Nachteil welcher Natur ergibt. Wenn die dritte Person den Prozess gegen ihn und nicht gegen den Betrieb führt, dann ist er nach den Bestimmungen des Zivilrechts voll verantwortlich. Wenn die dritte Person den Prozess gegen den Betrieb führt oder wenn dieser gegen beide geführt wird und sie infolge dessen zugesprochene Forderung von dem Betrieb eintrieb, so ist der Werk-tätige im Falle der Fahrlässigkeit nur zu 15% seines Grundlohnes verantwortlich. Aus einem solchen Falle stammte jener weitere Prozess, den der Werk-tätige, der einer dritten Person auf Grund des Zivilrechts Ersatz zahlte, gegen den Betrieb führte, in dem das Gericht dem Werk-tätigen die Differenz zwischen der von ihm ausgezahlten Summe und der gemäss der auf Grund der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit bestehenden Verantwortlichkeit zustehenden — 15% des Grundlohnes betragenden — Summe zusprach. Es wäre gut diese Dualität so zu vermeiden, dass wir in einem solchen Falle Entschädigungsforderung des Schadenerleidenden gegenüber den Werk-tätigen dadurch ausschliessen, dass in einem solchen Falle die Forderung immer gegen den arbeitgebenden Betrieb geltend gemacht werden muss. Der Betrieb kann dann von seinem Werk-tätigen — wenn er nach den Bestimmungen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit zum Schadenersatz verpflichtet ist — den Schadenersatz fordern.

IV.

Им Vorangehenden versuchte ich die Hauptfragen der Zusammenhänge des Arbeitsrechtsverhältnisses und der materiellen Verantwortlichkeit zu umreißen. Meine Behauptungen versuche ich folgend zusammenzufassen:

1. Man kann einen solchen Fall nicht nach dem Begriff der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit beurteilen, in dem der eine Partner des Arbeitsverhältnisses von dem anderen die Erfüllung einer aus dem Arbeitsverhältnis stammenden Verpflichtung verlangt. In den Kreis der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit gehört aber der Ersatz des Schadens, der dadurch zustande kam, dass die Erfüllung ausblieb oder dass sie fehlerhaft erfüllt worden ist.

2. Vom Gesichtspunkte der materiellen Verantwortlichkeit der Werk-tätigen ist die schadenverursachende Tätigkeit dann als mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängend zu betrachten, wenn diese an der Arbeitsstätte — hier ist auch eine ausserhalb des Standortes des Betriebes liegende Arbeitsstätte verstanden — und während der Arbeitszeit des Werk-tätigen — hier ist auch die Zeit der Überstundenarbeit verstanden — ausgeführt wurde. Das erscheint aber vom Standpunkte der materiellen Verantwortlichkeit des Betriebes als ausgedehnt.

3. Wenn der Betrieb einen solchen Schaden ersetzen muss, den der Werk-tätige einer dritten Person zufügte, kann er sich nach den Bestimmungen der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit gegen seinen Werk-tätigen wenden. In diesem Zusammenhange müsste man die Möglichkeit ausschliessen, wonach der Schadenerleidende den Ersatz seines Schadens von dem schadenverursachenden Werk-tätigen und auch von dem Betrieb fordern kann und man müsste vorschreiben, dass er sich mit seinem Anspruch in jedem Falle nur gegen den Betrieb wenden kann.

Др. Ляло Надь
Профессор Университета

ТРУДОВЫЕ ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ. КАК ПРЕДПОСЫЛКА МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ТРУДОВОГО ПРАВА

(Резюме)

Настоящая научная статья раскрывает основные вопросы связи трудового правового отношения с материальной ответственностью. Основные установления настоящей научной статьи, следующие:

1. Нельзя ли подразумевать под понятием материальной ответственности трудового отношения от другого партнера просит выполнение какой-то обязанности, исходящей из трудовых правовых отношений. Однако в круг обязанностей материальной ответственности трудового права входят отложение выполнения обязанности или же возмещение убытков, возникших по причине ошибочного выполнения обязанности.

2. С точки зрения материальной ответственности трудящихся, действия, причиняющие убытков, необходимо считать связанными с трудовыми отношениями, если это действие происходило на рабочем месте (включая сюда также рабочее место, расположенное вне территории данного предприятия) и в период дабочего времени данного работника (включая сюда и сверхурочное рабочее время). С точки зрения материальной ответственности это, однако, кажется слишком свободным. Здесь можно учитывать только действие, связанное с занимаемой должностью.

3. В случае, если убыток, — принесенный трудящимся какому-то третьему лицу, — обязано возместить данное предприятие, оно может пойти против своего трудящегося со своими регрессивными требованиями согласно правилам материальной ответственности трудового права. В связи с этим было бы необходимо ликвидировать возможность того, чтобы трудящийся, потерпевший убыток, требовал возмещение своего убытка от трудящегося, причиняющего ему убыток, а также было бы необходимо предписать, чтобы такой трудящийся со своим требованием всегда имел бы право действовать только против предприятия.

Papp Ignác

AZ ÁLLAM MEGHATÁROZÁSA ÉS A NEMZETKÖZI JOG

I. Az állam meghatározása és a nemzetközi jog című tanulmány megírására a következő körülmények készítették:

először; a nemzetközi jogi tankönyvek egy része akkor, amikor államról beszél, nem tisztázza azt, hogy milyen értelemben használja ezt a kifejezést s így alkalmat ad olyan feltételezésre, hogy akkor, amikor a nemzetközi jogtudomány az állam kifejezést használja, nem annak marxista-leninista alapon történő meghatározásából indul ki,¹

másodszor; a burzsoá nemzetközi jogi tankönyvek egy része foglalkozik, más része nem foglalkozik az állam meghatározásának a kérdésével a nemzetközi jogban.² Azonban azok a tankönyvek, amelyek foglalkoznak is az állam meghatározásának kérdésével a nemzetközi jogban, nem felelnek meg az objektív valóságnak.

Az állam kifejezés a tételes nemzetközi jogban éppen úgy, mint az államon belüli jogban — vegyük a jogrendszer bármelyik ágát — is szerepel. Az állam fogalmát azonban sem az államon belüli jog, sem a tételes nemzetközi jog nem írja körül. Nincs tehát az államot meghatározó ún. fogalom — meghatározó jogszabály s így nincs az államnak tételesjogi — sem az államon belüli tételesjogi, sem nemzetközi tételesjogi — meghatározása. A fentiekből következik az is, hogy nincs az államnak jogi — sem nemzetközi jogi, sem államon belüli jogi — meghatározása. Az állam meghatározásának kérdése ilymódon nem tételesjogi probléma. A tudománynak elsősorban a marxista-leninista államméletnek kell a kérdésre az objektív valóságot figyelembevéve választ adni.

Jelen tanulmánynak nem lehet célja annak vizsgálata, hogy mit tekint a nemzetközi joggyakorlat államnak, hiszen a kérdés vizsgálata külön tanulmányt igényel. Hogy mit tekint a nemzetközi jog államnak és mit kell tekinteni államnak, két kérdés, bár szoros kapcsolatban van ez a két kérdés egymással. Jelen tanulmánynak nem lehet célja a kérdés tudománytörténeti vizsgálata sem, vagyis annak vizsgálata, hogy a társadalom fejlődésének különböző korszakaiban milyen elemei, oldalai kerültek előtérbe az államnak egyes tudósok munkáiban. Mindezeket figyelembevéve fejtegetéseinkhez csak az el-

¹ Vö. *Korovin*: Nemzetközi jog. Moszkva. 1944. *Kozsevnyikov*: Fejezetek a nemzetközi jog köréből. Moszkva. 1947. V. I. *Liszovszkij*: Nemzetközi jog. Kiev. 1955. *Hajdú Gyula*: Nemzetközi jog. Budapest. 1954. E munkákban kifejezetten nem fordul elő meghatározás.

² Vö. *G. Schwarzenberger*: International Law. Vol. I. London. 1949., *A. Verdross*: Völkerrecht Wien. 1955. *P. C. Jessup*: A modern Law of nations. New-York. 1948. *E. Vanselow*: Völkerrecht. Berlin. 1931. E munkákban sem fordul elő kifejezetten állammeghatározás. Hasonló a helyzet *W. Schüchting—H. Wehberg*: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin, 1924. c. művében.

engedhetetlenül szükséges és fontos meghatározásokat elemezzük. A kérdés tudománytörténeti vizsgálata is további kutatásokat igényel.

Tanulmányunk célja az állammal mint valósággal foglalkozni, s ezzel kapcsolatban kimutatni az államot a valóságban jellemző lényeges ismertetőjegyeket s azt, hogy ezek hogyan viszonyulnak a tételes nemzetközi joghoz, annak szerződéses forrásaihoz, tükröződnek a nemzetközi szerződésekben vagy sem. A fenti gondolatokból kitűnik, hogy a szerződéses nemzetközi jog nem felel kérdéseinkre. A nemzetközi szokásjog ha adna is választ, vagy ha a nemzetközi bíróság gyakorlata adna választ, illetőleg meghatározná, milyen ismérvek fenntartása esetén beszélhetünk államról, ezek a felfogások eltérhetnek a valóságos államtól. Éppen ezért tartjuk indokoltnak a valóságos állam és a nemzetközi jog kapcsolatának elemzését.

Tanulmányunk megírásánál figyelemmel vagyunk Lenin azon tanítására, hogy az állam kérdése »bonyolult, mert (s e tekintetben csupán a gazdasági tudományok elvei múlják felül) nagyobb mértékben érinti az uralkodó osztály érdekeit, mint bármely más kérdés.«

Továbbá, hogy az állam társadalmi osztályok közötti viszonyt fejez ki, s a munkásosztály érdekei eltérően a megelőző uralkodó osztály érdekeitől, megkívánják a valóság vizsgálatát az államot illetően is. Továbbá, hogy az állam összetett jelenség s mint társadalmi valóságnak, különböző oldalai vannak.

Figyelemmel vagyunk továbbá arra is, hogy napjainkban különböző társadalmi, gazdasági formációk — világszisztemek — léteznek, éppen ezért valamennyi államtípusra vonatkozó általános államfogalom megkonstruálása a cél, hiszen a nemzetközi jogban éppen erről van szó. Olyan meghatározást kell tehát adnunk, mely megfelel *minden államtípus államának*.

II. A burzsoá nemzetközi jogászok egy része,³ de a felszabadulás előtti magyar nemzetközi jogászok is⁴ éppen úgy, mint a közjogi irodalom —

³ Vö. F. v. Liszt: Das Völkerrecht. Berlin. 1925.

⁴ A felszabadulás előtti magyar nemzetközi jogtudomány művelői — éppen úgy mint a politika, közjog és a jogelmélet művelői is foglalkoztak az állam meghatározásának kérdéseivel. Nemzetközi jogból Magyarországon először megjelent több-kevésbé teljes munka Kiss István egri jogtanáré volt. (Vö. Kiss István: Európai nemzetközi jog. Eger. 1870.) Munkájában a német jogbölcselek és állambölcselek nézeteinek hatása érződik. Ami a fogalom meghatározását illeti, ő maga is elismeri, hogy e tekintetben nagy a zűrzavar és céljául tűzi ki a lényeg megközelítő és kimerítő fogalom-meghatározást adni. Állam alatt a népet vagy a nemzetet értjük közös főhatalom alatt. Kiinduló pontjául a közjogban uralkodó állam-meghatározást teszi. (Vö. Boncz F.: Magyar államjog. Budapest. 1877. 124. old. Hegedűs L.: A magyar közjog alapvonalai. Pest. 1869. 2. old., ahol kifejti, hogy állam — ország — alatt emberek társulását érti, kik saját területükön közös főhatalom alatt élnek.) A közjogban már ekkor a három államelem elmélet vált szokássá, mely szerint »az állam a terület, nép és főhatalom összessége. Apáthy István munkája bevezetőjében kiemeli, hogy »az anyagot, ahol csak lehetséges volt a nemzeteknek kétségtelen konstatált gyakorlatából és a nemzetközi szerződések-ből merítette«, de az állam fogalmának meghatározásánál nem alkalmazza fenti megállapítását. Ő is megelégszik a közjogi irodalom képviselőinek tanításaival, mely szerint »az állam az emberek, illetőleg egy nemzet egyesülése, közös akarat, főhatalom alatt«. (Apáthy István: A tételes európai nemzetközi jog. Budapest, 1888. XIV. §. 56. old.) Csarada János munkájában szintén a magyar közjogi irodalom megállapítását teszi meg kiindulópontul, megállapítva, hogy az államot három lényeges elem határozza meg: a nép, a terület és az államhatalom. (Vö. Csarada János: A tételes nemzetközi jog. Budapest. 1901. 100. old.) Így járt el Irk Albert, Weninger László Vince is. Thegze Gyula az állam fogalmáról kifejti, hogy állam alatt »a történet és szociológiai szempontból önálló, független uralkodó, tehát össze-

külföldi és magyar — képviselői⁵ az állam meghatározásának kérdésében azon a nézeten voltak és vannak, hogy az állam nem más, mint a terület, nép és a hatalom összessége. Ez az álláspont téves.

E tévedés bizonyos felismerése a burzsoá nemzetközi jogászoknál,⁶ de a

tett közösséget» ért. (Thegze Gyula: Nemzetközi jog. Debrecen. 1931. 2. old.) Mint látjuk meghatározása sem különbözik a megelőzőektől, sőt ködösítő jellege sokkal nyilvánvalóbb. Buza László szerint az állam uralkodó hatalommal bíró területi közösség. (Buza László: Nemzetközi jog tankönyve. Szeged, 1930.) E fogalommeghatározás is, — mint fentiek — alkalmas arra, hogy azonosuljon benne az állam és a társadalom, vagy annak szervezeti formája a nép, vagy a nemzet. Azonban fogalommeghatározásához fűzőtt fejtegetései is figyelemreméltók. Azt írja ugyanis, hogy az állam akaratának saját eszközeivel képes érvényt szerezni. Azonban az eszközöket nem részletezi, de könyvéből kitűnik, hogy akkor, amikor az állam eszközeiről beszél, az állam kényszerítő szerveit érti alatta. De az állam osztálykötöttségét nem vizsgálja s így az állam társadalmi-gazdasági lényegét kirekeszti vizsgálódása köréből. Faluhelyi Ferenc szerint »az állam valamely meghatározott területen állandóan letelepült nép egy egységes főhatalom alatt«. (Faluhelyi Ferenc: Államközi jog. Pécs. 1935. 55. old.) E meghatározás is kapcsolódik a megelőző meghatározásokhoz.

Fent ismertetett valamennyi meghatározás, akkor, amikor részletezi az állam alkotó elemeit, meg sem említi azt, hogy az állam szervezettként jelentkezik. Még akkor is, ha beszélnek a hatalom egyes szerveiről, nem kapcsolják össze azt az állam fogalmával. Az általuk adott tartalmi meghatározások eljutnak az államnak a néppel, nemzettel vagy a társadalommal való azonosításához, vagy ahogy ők írják, az állam azonos az »összetett közösséggel«, a »közülettel« vagy a »néppel«.

⁵ Vö. Esser J.: állammeghatározásával, ki elfogadja Jellinek állammeghatározását, mely így szól állam, »eredeti uralkodó hatalommal felruházott köteleke megtelepedett embereknek«. (Esser J.: Einführung in die Grundbegriffe des Rechtes und Staates. Wien. 1949. 44. §. 99. old.). Mint ismeretes Jellinek az Allgemeine Staatslehre c. munkájában részletesen foglalkozik az állammeghatározás kérdéseivel, Esser azonban elhagyja a fenti meghatározásból az »eredeti«, szerinte bizonytalan kifejezést. Mint látjuk, ez a nézet is azonosítja az államot a társadalommal. Hasonlóan nyilatkozik Schöнке és Schrader: amikor kifejtik, hogy állam alatt egy bizonyos terület lakóinak egy felsőbb hatalom alatt egyesülését értik. (Schöнке és Schrader: Einführung in die Rechtswissenschaft. Karlsruhe. 1955. 171. old.) Th. Eschenburg: Az állam meghatározása során kifejti, hogy az állam szó többféle értelemben használatos. A latin status szóból származik, ami állapotot jelent s a mai értelemben a XVI. század óta használatos. Rámutat arra, hogy az államnak négy megkülönböztető jellegzetessége van: a terület, a nép és a hatalom (erő), továbbá az államcél. (Th. Eschenburg: Staat und Gesellschaft in Deutschland. Stuttgart. 1956. 13—21. old.) Munkájában rámutat arra, hogy a társadalom az állammal ellentétes fogalom. E két fogalom állandóan feszültségi viszonyban él egymással. A kettő szükségképpen összetartozik. Nem mutat rá azonban arra, hogy az állam és a társadalom közötti kapcsolat elsősorban a társadalom gazdaságilag uralkodó osztályán keresztül valósul meg lényegileg. C. C. Rodée, T. J. Anderson és C. Q. Christol rámutat arra, hogy a legáltalánosabb felfogás az állam jegyeit illetően nép, terület, kormányzat és a szuverénitás. (C. C. Rodée, T. J. Anderson és C. O. Christol: Introduction to Political Science. New-York 1957. 23—33. old. és a 4. old.). Vö. továbbá a felszabadulás előtt megjelent valamennyi magyar közjogi munkával, melyek felsorolását mellőzzük.

⁶ Vö. F. v. Liszt: Das Völkerrecht. Berlin. 1925. című munkájának 86. oldalával, ahol kifejti, hogy állam alatt nemzetközi jogi értelemben önhatalmú törvényes testületet, azaz egy bizonyos meghatározott területen letelepedett, egy önálló uralkodó hatalom által összefogott emberi közösséget ért. Ezután mutat rá, hogy az államnak három fővonása van: hatalom, terület és nép. H. Bonfils: Lehrbuche des Völkerrechts. Berlin. 1904. 2. old. című munkájában állam alatt emberek tartós és független egyesülését érti, akik egy bizonyos területet közösen birtokolnak s akik közös hatalomnak vetették alá magukat, mely abból a célból lett megszervezve, hogy az egyének szabadságának gyakorlását biztosítsa. J. G. Starke: An

felszabadulás előtti nemzetközi jogászok egy részénél is⁷ éppen úgy, mint a közjogi irodalom egyes képviselőinél⁸ megmutatkozott abban, hogy a terület, nép és hatalom, mint az államot jellemző ismérvek, fenntartása mellett

Introduction to International Law. London. 1947. című munkájában, annak 57. oldalán hivatkozik az 1933-as montevideói konvenció 1. §-ra, mely az állam jellemvonásait az alábbi négy követelményben sorolja fel: állandó lakosság, meghatározott terület, kormányzat és nemzetközi kapcsolatok létesítésére való képesség. L. Oppenheim: International Law című munkájában mint ezt D. Mc. Nair (1928. London. 135. old. 4. kiadás) és H. Lauterpacht (7. kiadás, 1948. 114. old.) kifejti, hogy állam akkor létesül, ha egy nép egy területen saját szuverén kormányzat alatt telesszik le. Így az államnak 4 kritériuma van: nép, terület, kormányzat, ill. szuverén kormányzat. Holland professzor szerint a nemzetközi jog alanyai az államok, melyek a következő jellemvonásokkal bírnak: egyének, politikai szervezet, meghatározott terület, függetlenség. Továbbá felvesz az állam jellemvonásaként egy olyan ismérvet, mely ellenkezik a népek önrendelkezési jogával, azt, hogy a nemzetek közösségéhez való tartozásnak megfelelő civilizációs fok (lásd: K. R. R. Sastri: International Law. Allahabad. 1936. 33. old.). K. R. R. Sastri: International Law. Allahabad. 1936. 33. old. című munkájában Lawrence megállapításából indul ki az állam fogalmát illetően, mely szerint az állam politikai közösség, amelynek tagjait egy bizonyos központi kormányzatnak való közös alárendeltség köt össze, mely kormányzat parancsainak a tömeg általában engedelmeskedik. E. Stowell: International Law. New-York. 1931. című munkájának 371. oldalán kifejti, hogy az államot az alábbi fővonások jellemzik: állandó politikai szervezet, mely hivatali vezetők vezetése alatt áll, olyan vezetők vezetése alatt, akik képesek arra, hogy más közösségek vezetőivel szemben képviseljék az illető közösséget és hogy elismert felelősségük keretein belül ellássák a politikai kötelességeiket. (Megjegyzi, hogy Hall szerint az állam állandó politikai céltalattal létesült közösség.) Továbbá ez a politikai szervezet szuverenitással bír, azaz külső, illetve belső ellenőrzéstől mentes. Továbbá rendelkezik egy meghatározott földterülettel, ahol a kormány ellenőrzést gyakorol és működik a nemzetközi jogszabályokkal egyező módon. Alf Ross felveti az államfogalom meghatározásának a kérdését a nemzetközi jogban. Azt írja, hogy sajnos a nemzetközi jog nem ad feleletet az államot illetően, pedig ahhoz, hogy el tudjuk dönteni bizonyos szabály nemzetközi jogi voltát, tudni kell, hogy egy törvényes közösség állam-e, s ennek megfelelően az államot »önkormányzó törvényes testület«-ként határozza meg, és azt a megállapítást fűzi hozzá, hogy éppen ezért a nemzetközi jog önkormányzó törvényes testületek közötti viszonyt szabályozó jogként fogható fel. Rámutat arra is, hogy ez az önkormányzó törvényes testület földrajzi alapon épül fel. (Alf Ross: Textbook of International Law. London. New-York. Toronto. Logmans. Green and Co. 1947. 1. §, 2. §, 3. §, 14. §.). Nézetünk szerint ennek a meghatározásnak van reális magva. A nemzetközi jogi irodalom képviselői közül még megemlíthjük Sibert M. meghatározását: »Állam — mutat rá — a belső jog szempontjából vizsgálva embereknek egy összessége (ensemble), mely saját területén állandó módon közös hasznos célokat követ egy szervezet keretén belül, melynek a cselekvése uralkodásból és kényszerítésből áll«. Sibert azonban nem elégszik meg ezzel a meghatározással, mert álláspontja szerint ez a meghatározás csak belső viszonylatban érvényes, éppen ezért a következőket írja: »Állam a nemzetközi közjog szempontjából az emberek állandó és független, egy bizonyos terület határain belül egyesülése, egy olyan felsőbb hatalom alatt, amely alkalmas saját nevében és a jog alapján kapcsolatot fenntartani hasonló csoportosulásokkal«. (Sibert M.: Traite de droit international. Paris. 1950. 99. old.). A belső jog szempontjából való állam-meghatározásából még ki lehet olvasni azt, hogy az államszervezet egy meghatározott területen, mégpedig egy külön szervezet, melynek cselekvése kényszerítésből áll. Azonban a nemzetközi közjog szempontjából való meghatározása az államot azonosítja a közösséggel, vagy másszóval a társadalommal. Ily módon a második meghatározás szerint minden emberi közösség állam lehet, jóllehet ez koránt sincs így, hiszen a gyarmati területen levő emberi közösségek nem képeznek külön államot, pedig felsőbb hatalom van felettük.

⁷ Vö. a 4. jegyzettel.

⁸ Rá kell mutatnunk arra, hogy a marxizmus megjelenése után a közjogban

azt bővítve — hasonlóan a szociológusok, jogfilozófusok, a politikai irodalom képviselőinek álláspontjához — tartalmi jegyeket keresve jutnak el az állam meghatározásához. De az így kifejtett álláspontjuk sem fogadható el.

A fentiekből következik, hogy a nemzetközi jogászoknak az állam meghatározására vonatkozó állásfoglalása kettősséget mutat. A kettősség abban mutatkozik, hogy egyrészt vizsgálták az állam attribútumait s ezeket az attribútumokat egyenként elemezték, másrészt viszont tartalmi meghatározásra is törekedtek, illetve törekednek.

A nemzetközi jogászoknak csak az állam attribútumait — terület, nép, hatalom — figyelembevevő meghatározása nem teljesen eredménytelen meghatározás, hiszent a fenti attribútumok valamennyi államnak nevezett jelenségnél azokat egyenként elemezve — a nem teljes induktív módszert alkalmazva — megtaláljuk. Ezek ugyanis valamennyi államot jellemző kölcsönös sajátosságként jelentkeznek. Helyesen mutat rá *Halász Pál*, hogy e meghatározásokhoz viszonyítva a marxizmus az állam lényegét tárta fel, határozta meg, s hogy ezek az attribútumok nem mellőzhetők az állam meghatározásánál.⁹ Meg kell azonban jegyezni, hogy e meghatározáshoz képest a marxizmus választ adott arra a kérdésre is, hogy mi az állam a valóságban. *Halász Pál* tanulmánya későbbi részében foglalkozik ezzel a kérdéssel, ugyanis az állam alkotó elemeként emeli ki az állami apparátust s még ezt megelőzően a burzsoá tudomány által megállapított eredménynek tekinti azt a felfogást, hogy az állam szervek-szervezetek egysége.¹⁰ E felfogással kapcsolatban azonban rá kell mutatnunk arra, hogy az állam realitása éppen ebben van s a marxizmus—leninizmus klasszikusai munkájukban ezt meggyőzően bizonyítják. Az államnak a terület nép és hatalom összeségeként való meghatározása ily módon több hiányosságot mutat, amellettt ugyanis, hogy nem mutat rá az állam lényegére, nem ad feleletet az állammal kapcsolatban egy másik fő kérdésre, arra, hogy mi az állam. Az államnak csupán az attribútumait kiemelő meghatározása az állam formális meghatározásának tekinthető. E meghatározásoknak továbbiakban azért is vannak eredményei, mert rámutatnak arra, hogy az állam a társadalomnak a kerete és a népet vagy a nemzetet az állam fogja össze. Engels erről így ír: »A civilizáció társadalmát az állam fogja egységbe«,¹¹ másrészt »A régi... társadalmat szétrepesztik az újonnan keletkezett és egymással összecsapó

van némi változás az állam fogalmának meghatározása körében. *Molnár Kálmán*: Magyar Közjog, Eger, 1921. című munkájában ezt írja: »Az állam bizonyos területen meglepedett népek... szervezete«. Ez a meghatározás *Gumplowicz* nyomán terjedt el, aki az állammal kapcsolatban a következőképpen nyilatkozott, azt írta, Allgemeines Staatsrecht. Innsbruck 1897. c. munkája 34. és 134. oldalain, hogy az állam a kisebbség uralmi szervezete a többség felett. Azonban nála a kisebbség a fajelmélet alapján létrejött kisebbség (vö. Der Rassenkampf. Innsbruck 1882. 211—218. old.) s bár definíciója marxista színezetű, de nem az osztályok létén alapul, így antimarxista, meghamisítja az állam lényegét. *Molnár Kálmán* nézetét egyébként világosan tükrözi a Niederschlag der Staatstheorien in positiven Verfassungsgesetz című műve, ahol ő is a szent korona eszmét fejtegetve a nemzet misztikus államalkotó készségét hirdetve az állam és jog azonosítása mellett köt ki. (Pécs, 1938.)

⁹ *Halász Pál*: Az államfogalom meghatározásának néhány kérdése. Budapest, 1958. 6. old.

¹⁰ *Halász Pál* i. m. 6. és 15. old.

¹¹ *Engels*: A család, a magántulajdon és az állam eredete. Szikra, 1949. 180. oldal.

társadalmi osztályok: helyébe új társadalom lép és ezt az állam fogja össze.¹² A fent ismertetett meghatározásnak további eredményei abban foglalhatók össze, hogy feltárták azokat a feltételeket, amelyek nélkül az állam nem képzelhető el, mert ezeken a feltételeken keresztül érvényesül az állam lényege, vagyis az osztályhatalom. Ha ezek közül a meghatározások közül találkozunk is olyan meghatározásokkal, mely az állam jellemvonásaként a szervezetről (vagy kormányzatról) s emellett függetlenségről is szól, azonban nem vizsgálják meg azt a fő kérdést, hogy mi az állam lényege, azaz hogyan viszonylik az állam a társadalmi osztályokhoz. Továbbá meg kell jegyeznünk a fenti meghatározásoknak azon ismérveivel kapcsolatban, mely az állam ismertető-jegyeként kiemeli annak közhatalmi jellegét, hogy ez nem értelmezhető úgy, — különösen kapitalista államok esetén — hogy az állam nem valamely osztály hatalma, hanem a köz-, a nép hatalma. Ez, mint Engels munkájából kitűnik, úgy értelmezendő, hogy az állam, mint hatalom, mindenki irányában jelentkezik. Hasonlóképpen a kormány vagy a szervezet fogalmát sem a valóságnak megfelelően használják. Minden esetre tény az, hogy az államnak vannak határai, amely meghatározza az állam területét más állammal szemben, továbbá, hogy az adott területen népesség van, amely nélkül sem állam, sem társadalom nem képzelhető el, de ha a meghatározásunkban nem mutatunk rá az állam lényegére, akkor még mindig az állam jegyeinek formai oldalára utalunk. Az állam formális meghatározása csak arra jó, hogy körvonalazza az állam létét és kiterjedését az államok rendszerében, de a nemzetközi jogtudomány sem elégedhet meg ezzel. Ez a meghatározás alkalmas az állam lényegének a leplezésére és különben is csak földrajzi értelemben használható.

Álláspontunk szerint azonban a politikai értelemben vett állam meghatározást és a politikai-földrajzi értelemben vett állammeghatározást össze lehet és össze kell kapcsolni éppen úgy, mint össze kell és össze lehet kapcsolni a formális és a tartalmi meghatározásokat.

Egyesek azzal vádolhatnának, hogy jelen dolgozat összeházasítja a burzsoá tudományban az államról alkotott egyes nézeteket az államról alkotott marxista-leninista nézetekkel. Ez így nem vethető fel, pusztán arról van szó, mint egyéb területeken is, hogy a marxizmus-leninizmus elmélete átveszi a keletkezett elméletek reális magvát s azt továbbfejlesztve, magasabb szintre emeli.

Ha az államról alkotott formális meghatározások ismeretelméleti gyökereit vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az végső soron az agnoszticizmushoz vezethető vissza. Az agnoszticizmusnak különböző változatai vannak. Az agnoszticizmus egy olyan ismeretelméleti irány, amely a megismerés folyamán elszakítja a jelenségtől a lényeget s a lényeget megismerhetetlennek tartja.¹³ A lényeg és a jelenség mint kategóriák az objektív valóság tárgyainak különböző oldalait tükrözik. A lényeg a tárgyakban lévő döntő fontosságú folyamatokat fejezi ki. A jelenség mint külső forma pedig azt fejezi ki, ahogy a valóság tárgyai a felszínen jelentkeznek.

Azonban a tudomány s így az állam- és jogtudomány feladata nem lehet csupán a dolgokat jellemző külső ismertetőjegyek, a dolgok felszínen jelentkező oldalainak vizsgálata. A jelenség, tárgy megismerése folyamán — s így

¹² Engels: i. m. 10. old.

¹³ Filozófiai lexikon, Szikra, Budapest, 1955. 14. old.

az állam megismerése folyamán — a dolgok külső ismertetőjegyeinek megismerésével együtt vizsgálni kell a dolgok — jelen esetben az állam — lényegét is. Hiszen a tudomány feladata éppen az, hogy felfedezze a dolgok külső megjelenséi formái mögött a dolgok lényegét.

A fenti fejtegetéseket figyelembe véve világos, hogy az agnoszticizmus s annak válfajai a marxizmus megjelenése után azzal párhuzamosan hatottak és hatnak nemcsak a politikatudomány, a közjog, a jogfilozófia, hanem a nemzetközi jog területén is. Az agnosztikus filozófiai nézeteknek a behatása Magyarországon az 1860—1870-es években — éppen attól az időponttól kezdődően, amikor a nemzetközi jog művelése kezdetét veszi — érvényesült. Az akkori nemzetközi jogi munkák, főként tankönyvek mutatják a közjogi munkákhoz hasonlóan e behatás érvényesülését.

A nemzetközi jogászoknak az a része, mely tartalmi meghatározásra törekedett — fenntartva emellett a három államelem elméletet — ért el eredményeket, különösen akkor, amikor rámutatott arra, hogy az állam szervezetként jelentkezik. Azok a meghatározások azonban, amelyek ezt teljesen figyelmen kívül hagyták eredménytelenek, hiszen az államot a társadalomtól nem határolták el. Az állam és a társadalom egymástól való elhatárolásának kimutatása Marx nevéhez fűződik. Marx a hegeli elidegenedési elméletet egyetemes kategória rangjára emelte s az elidegenedést »A hegeli jogbölcselet bírálata« és a »Hegeli államjog bírálata« című munkájában az államra alkalmazta.¹⁴ Engels Marxnak a fejtegetéseire hivatkozva az erőszak elmélet bírálata során kifejti, hogy az uralmi viszonyok hogyan keletkeztek. Rámutat arra, hogy az ősközösségben is voltak már bizonyos megbízatások, melyek magától értetődően bizonyos hatalommal jártak. Mivel azonban a társadalomban osztálytagozódás jött létre, a meglévő közös érdek kettéhasadt s az ellentétes érdekek elhárítására szervezet létesült. Az állam tehát kivált a társadalomból.¹⁵ Helyesen mutat rá Halász Pál, hogy a marxizmus a polgári államot a társadalomtól megkülönböztetve olyan politikai szervezetnek tekinti, mely csak hivatalos kifejezése a polgári társadalomnak.¹⁶ Engels fejtegetései igazolják megállapítását.

A nemzetközi jog művelőire a fentiekből következően hatottak a megelőző kor tudósainak — különösen a politikai irodalom és a filozófia Marx előtti képviselőinek — nézetei. Ez a kapcsolat egészen Aristoteleshez vezethető vissza. Szükséges tehát itt vizsgálnunk e nézetek fontosabb képviselőinek a kérdéssel kapcsolatos álláspontját azért, hogy lássuk a hasonlóságot, de a különbséget is a nemzetközi jogtudomány művelői és a megelőző kor tudósai nézetei között.

Az állam meghatározására irányuló kísérletek már a rabszolgatartó társadalomban megkezdődtek. Aristoteles az állam fogalmát így határozta meg: »több faluból álló legfelsőbbrendű közösség«¹⁷ Mielőtt azonban Aristoteles meghatározná az állam fogalmát, kifejti, hogy az állam közösség, s ebben látja annak lényegét. Aristoteles az állam meghatározásánál a valóságos viszonyokból, a társadalmi gazdasági viszonyokból indul ki s így képes volt az

¹⁴ Marx: A hegeli filozófia kritikájából, hegeli államjog kritikája. (261—331. §) és A hegeli jogfilozófia kritikájához. Bevezetés. Karl Marx és Friedrich Engels Művei I. köt. 1839—1844. Budapest. 1957. 203. és 378. oldalakkal kezdődően.

¹⁵ Engels: Hogyan »forradalmasítja« Eugen Dühring úr a tudományt. Szikra, Budapest. 1948. 169—170. old.

¹⁶ Halász Pál: i. m. 12. 14. old.

¹⁷ Aristoteles: Politika I. 1. fejt. 8.

egyedi jelenségeket figyelembevée általános következtetéseket levonni az államot illetően, *felismer bizonyos különbségeket az állam és társadalom között*, de azt helytelenül magyarázza. Aristoteles a valóság, azaz a társadalmi, gazdasági viszonyok analizálásánál meglátta, hogy a társadalom osztályokra bomlik,¹⁸ de az állam lényegét nem annak osztálytartalmában véli felfedni. Szerinte az állam lényege a közösség és nem az osztályhatalom. Azonban az államformák vizsgálatánál kimutatta, hogy az államformák s azok változása szorosan kapcsolódik a társadalom különböző csoportjaihoz, osztályaihoz, így mélyen belelátott az állam valóságos természetébe. Meglátta az államformák elemzésénél az államformák és az osztályok közötti szoros összefüggést, s a középosztályt tartotta hivatottnak az államhatalom gyakorlására.¹⁹

A feudális társadalomban az állam isteni eredetét hangsúlyozták s az államról alkotott meghatározások nem tükrözték a realitást, ugyanis a helyes meghatározásokat akadályozta egy olyan feudális társadalmi erő, mint az egyház. Szt. Ágoston felfogása mutatja legpregnansabban, hogyan nőhet össze a vallás és az államfilozófia.

A kapitalizmus kezdetén az állam meghatározására újabb törekvések születtek. Ezekben a nézetekben a tőkés osztálynak a törekvései jutottak kifejeződésre. Az újkor hajnalán *Machiavelli* volt az, aki a pártok mögött felismerte az osztályokat, vagy ahogy ő írja, a kövér és sovány polgárokat és megállapítja, hogy »ez a két réteg minden államban megtalálható és törekvései mindig ellentétesek«.²⁰ Azonban az állam lényegét *Machiavelli* sem annak osztálytartalmában látja. *Hobbes* az államot »mesterséges társadalomként« fogja fel és az alábbiakban határozza azt meg. »Az egyszemélyben egyesült sokaságot államnak, latinul civitasnak nevezzük.«²¹ Később kifejti, ami szerinte az állam lényege, hogy az egyetlen személy, s aki ezt megtestesíti, az uralkodó, s az szuverén hatalommal rendelkezik. Az állam osztálytartalma nem döntő, nem fontos számára, hogy a társadalom melyik osztálya van a hatalom birtokában. *Montesquieu* az államot mint közösséget említi, ugyanis nála a közösség azonos a társadalommal, s így azonos az állammal. Az állam lényegére nem ad választ. Bár kifejti az állam formáit, de nem látja meg az összefüggést az állam és a társadalmi osztályok között.²² *Rousseau* a jakobinus diktatúra ideológusa a társadalmi szerződésből kiindulva — megjegyezzük, hogy *Montesquieu* a polgárság felső rétegeinek érdekeit kifejező ideológus kifejezetten nem szól a társadalmi szerződésről, de koncepcióit ebből vezeti le — az államot a következőképpen határozza meg. »A társadalmi szerződés az egyes szerződő felek helyébe azonnal egy eszmei összszemélyiséget helyez, ennek tagja minden szavazó, s ezzel a ténnyel nyeri el egységét, közös személyiségét, életét és akaratát. E közjogi személyiséget... az ókorban városnak nevezték, ma köztársaságnak, vagy állami közületnek.«²³ Ez a közület passzív állapotban — fejtegeti tovább *Rousseau* — állam, aktív állapotban pedig hatalom. Ezt megelőzően a törvényes hatalom mellett száll

¹⁸ *Antalfy György*: Platon és Aristoteles a »tökéletes« állami és társadalmi szervezeti formákról. Szeged, 1957. 22. old. Acta Jur. et Pol. T. III. Fasc. 3.

¹⁹ *Antalfy György*: i. m. 23. old.

²⁰ *Machiavelli*: A fejedelem. IX. feje. A polgári uralomról.

²¹ *Hobbes*: Leviathan. II. rész. 17. feje.

²² *Montesquieu*: Esprit des Lois. Paris. 1849.

²³ *Rousseau*: Du contrat social ou principes du droit politique. Paris, 1884. Livre premier. I., III., V., VII.

síkra, kifejti, hogy a túlerő, az erőszak is valamiféle hatalmat jelent, de az nem törvényes hatalom. Mint látjuk tehát Rousseau sem ad választ az állam lényegét, s a valóságnak megfelelő fogalmát illetően, bár felismerő is bizonyos különbséget az állam és a társadalom között. *Kant* a kategorikus imperativusból kiindulva az államot az ész követelményének tekinteti mely nézete szerint nem más, mint közösség vagy társadalom, vagy ahogy ő írja az emberek sokaságának egyesülése jogi normák alatt.²⁴ Ez az egyesülés szerződés útján megy végbe s idevonatkozó nézetei nagyon hasonlítanak Rousseau nézeteihez. (Megjegyezzük, hogy a jogállamiság gondolatát éppen a kanti állammeghatározásból vezették le, persze Rousseau már előbb felvetette ezt a gondolatot.) Az állam meghatározását illetően a nemzetközi jog síkján is, de egyéb tudományok síkján is érvényesültek *Hegel* nézetei. Éppen ezért Hegelnek az állammal kapcsolatos nézeteire is ki kell térnünk. Hegel az államról szólva kifejti, hogy »L'État est la réalité en acte de l'Idée morale objective —.«²⁵ Hegelnél nemcsak az állam kérdése, hanem a társadalom kérdése is az objektív szellem problémakörébe tartozik. Ezt azért kell hangsúlyoznunk, mert Hegel a társadalmat is az objektív szellem megnyilvánulási formájának, termékének, azaz a világszellem megtestesülésének tekintette. Éppen ezért a fenti idézetből, de az általunk kifejtettekből is világos, hogy Hegel akkor, amikor államról beszél, abban nem egy kényszerítő apparátust, erőszakszervezetet lát. Különösen nem látta meg az állam és az osztályok közötti összefüggést, annak ellenére, hogy az osztályviszonyokat jogfilozófiájában tárgyalja, ugyanis szó van nála arról, hogy a polgári társadalomban, azaz a gazdasági és társadalmi viszonyokban, az emberek egymás közötti viszonyban vannak olyanok, akiknek a termelőeszközökhöz való viszonya nem egyenlő, tehát vannak szegények és gazdagok. Meglátta tehát, a társadalomban lévő osztályellentéteket, egyenlőtlenségeket. Azzal, hogy az államot az objektív szellem megvalósulásának tekintette, misztifikálta az államot és végső soron azonosította a társadalommal. Nála, mint Marx kimutatta, a nép (azaz társadalom, illetve lakosság) a valóságos állam.²⁶

A fent ismertetett nézetek képviselői az állam és a társadalom viszonyát, kapcsolatát igyekeztek elemezni, azonban az állam és a társadalom viszonyát eltorzították. Ide vonatkozó munkájuk, mint Hegelnél látjuk, misztikus fel fogásba torkolódott. Igazat adunk Szabó Imrének abban, hogy a különböző jogtudományok a hegeli, azaz a misztifikált államfogalmat vették át és fejlesztették tovább. Azonban meg kell jegyeznünk, hogy emellett érvényesült nézetünk szerint a kanti formalizmusra visszavezethető három államelem-elmélet is. A misztikus államfogalom, de emellett a három államelem-elmélet is megfelelt a magyar nemzet akkori uralkodó osztályai érdekeinek. Különösen megfelelt — mint ezt Szabó Imre kimutatja — a hegeli misztikus államfogalom. Éppen ezért a XIX. század második felében amellett, hogy megmaradt a három államelem-elmélet, az államtudomány a magyar nemzet misztikus államalkotó készségét hirdette, mely szerint az állam valamiféle misztikus test, s ily módon a nemzet azonosult az állammal, akárcsak a megelőző gon-

²⁴ Vö. *Kant*: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. 1797.

²⁵ *Hegel*: Principes de la philosophie du droit. 1940. Gallinard. 3e s, L'État. 257. §.

²⁶ *Marx*: A hegeli államjog kritikája: Marx—Engels Művei. I. kötet. Budapest. 1957. 203—336. old.

dolkodóknál a társadalommal. Az állam és a társadalom azonosításáról szóló burzsoá elméleteknek különböző formái vannak. Van olyan formája pl., mely szerint az állam a nép a maga szervezetében. A hegeli állammeghatározás után keletkezett magyar, de külföldi állammeghatározások is, szorosan kapcsolódnak a hegeli misztikus államfogalomhoz.²⁷

A nemzetközi jogtudományban találunk a fentiekől eltérő nézeteket is. *Scelle* francia jogász az államot fikciónak tekinti és azt a nézetet fejti ki, hogy éppen ezért az államok kapcsolata kormányok között fennálló kapcsolat, tehát az állam fogalmát szétbontja képviselőik és kormánya fogalmára.²⁸ *Kelsen* is foglalkozik az állam fogalmának meghatározásával s az állam tiszta jogi meghatározását hirdeti. Azt fejtegeti, hogy az állam fogalma előáll, az állam és jog azonosításából. Végsősorban tehát *Kelsen* az államot eltünteti, mert szerinte az állam fikció.²⁹ Vannak egyes nemzetközi jogászok, akik az államot személyiségként határozzák meg. Így pl. *Le Fur*,³⁰ vagy pl. *Fauchill*,³¹ azonban ezek a meghatározások nem mutatnak rá arra a kérdésre, hogy mi az állam a valóságban, nem adnak tehát feleletet a valóságos államot illetően.

Az állam meghatározása a jog nélkül lehetséges, s ha egyáltalán az államot a valóságban vizsgáljuk, csakis a jog meghatározása nélkül írhatjuk körül, s csak ezután foglalkozhatunk az állam és a jog kapcsolatával az állam egyes elemeit figyelembevéve, akár nemzetközi jogi, akár állami jogi szempontból. Itt megjegyezzük, hogy a társadalmat az állam meghatározása nélkül körülírhatjuk, de az államot a társadalom meghatározása nélkül nem.

III. A szocialista államjogtudomány kísérletet tett — a marxizmus-leninizmus klasszikusainak útmutatásait figyelembevéve — az államnak az államjogtudomány számára történő meghatározására. A szocialista államjogtudomány képviselői az államszervezet fogalmának tisztázásából kiindulva eljutnak az állam meghatározásához. Az állam meghatározását alapos elemzés útján állapítják meg, de akkor, amikor az állam fogalmát csupán a társadalomtól elkülönült szervezetként határozzák meg, nagyon leszűkítik azt. Az államnak ilyen meghatározása nem megy túl a burzsoá tudományban szervezetként meghatározott államfogalomra, jöllehet, a marxi elidegenedési elmélet a

²⁷ Szabó Imre: A burzsoá állam és jogbölcselet Magyarországon. Budapest, 1955. Akadémiai Kiadó. 277. és köv. old.

²⁸ *Scelle*: Cours de droit international public. 1948. 101. és 371. old. Vö.: B. D. Ljevin: Falszifikácija ponjatyja mezsduarodnovo prava burzsuažnoj bzenaukoj. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo. 1952. 4., 55. old.

²⁹ *Kelsen*: Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1925. P. *Guggenheim*: Lehrbuch des Völkerrecht. Basel. 1948. című munkájának 163. oldalán a kelseni államfelfogást teszi magáévá, mely szerint az állam norma s az állam speciális megkülönböztető jegyét a centralizáció magas fokában látja. D. *Anzilotti*: Lehrbuch des Völkerrechts. Berlin—Leipzig. 1929. című munkájának 91. oldalán bár említi az állam jellegzetes kritériumait, de nemzetközi jogi értelemben az államot normák összességeként fogja fel, függetlenül attól, hogy ez megfelel vagy sem az állam szociológiai történeti, illetve belső jogi meghatározásainak. *Kelsen* álláspontjának bírálatát lásd *Szabó Imre*: Hans Kelsen és a marxista jogelmélet. Állam és Jogtudományi Intézet értesítője. 1957. I. sz. és *Herczegh Géza*: A nemzetközi jog elméleti alapkérdései Hans Kelsen megvilágításában. Jogtudományi Közöny, XII. új évf. Budapest, 1957. júl.—szept. 7—9. sz.

³⁰ *Le Fur*: Précis de droit international Public. Paris. 1937. Librairie. Dalloz, 11. p. 65. old.

³¹ *Fauchill*: Traite de droit international. Paris. 1922. 2. 4. 223. 224. old. *Louter*: Le droit international public positif. Oxford, 1920. c. művében hasonló gondolatot fejt ki.

kiindulópontja, másrészt nem ad feleletet az állam lényegére, sem fogalmára, csak arra az igen fontos kérdésre, hogy mi az állam.³²

Nem lehet kétséges — a megelőző részben elmondottakat figyelembevéve, hogy a nemzetközi jogtudománynak is szükséges meghatározni az állam fogalmát. A nemzetközi jogtudományban is — hasonlóan az államjogtudományhoz — az államot vizsgálva a realitásból kell kiindulni. A nemzetközi jogtudománynak ilymódon feleletet kell adni az állam meghatározása során arra a kérdésre, hogy mi az állam, mi az állam lényege s a kettőt figyelembevéve kell eljutnia az állam meghatározásához.

Ily módon mindkét tudományban meghatározott államfogalomnak tükrözni kell az állam lényegét s még egyéb ismérveit is.

Az állam meghatározása körüli bizonytalanság a szegedi nemzetközi jogi ankéton is megmutatkozott, ahol az állammal kapcsolatban a következő megállapítások hangzottak el: »Helytelen az a felfogás, mely az államot az embereket összefogó kollektív szervezetnek tekinti.« Ez a felfogás azonban nem számol azzal a ténnyel, hogy az állam az embereket — vagy ahogy Engels írja a — társadalmat összefogja és ebben a vonatkozásban az állam az embereket, a társadalmat, a népet, a nemzetet összefogó szervezet. Ez a megállapítás azonban nem ad választ sem az állam lényegére, sem arra, hogy mi az állam. Továbbá olyan »szervezet, amely csak diplomáciai képviselőre hivatott személyekben él, nem állam, és az államiság ismérveinek hiánya miatt nem alanya a nemzetközi jognak. Kétségtelen, hogy állam lakosság nélkül nem képzelhető el.« E meghatározásból kitűnik, hogy az állam szervezatként jelentkezik, tehát ahhoz, hogy valamely egység államiságát megállapíthassuk, valamilyen szervezetnek létezni kell. Ez azonban nem elegendő az állam létének megállapításához. Továbbá — vetődött fel ezen az ankéton — »az állam nem üres hatalmi szervezet, hanem a nép szervezete, ha nem is szükségképpen a dolgozó népe! Tehát mint az emberek bizonyos közössége alanya a nemzetközi jognak, mert egyébként nem beszélhetnénk népek, vagy nemzetek önrendelkezési jogáról.« Megjegyezzük, hogy az állam semmiképpen sem üres hatalmi szervezet, hiszen mint szervezet szükségképpen emberekből, azaz embercsoportokból áll.³³

Problémánk megoldása szempontjából vizsgálnunk kell az államnak a marxizmus klasszikusai által adott meghatározásait.

Mindenekelőtt hangsúlyoznunk kell, hogy Marx és Engels az elidegenedési elméletet tették meg a marxista államelmélet kiindulópontjául. Engels művében a dialektikus módszert alkalmazva és az elidegenedési elméletet figyelembevéve eljutott az államnak, mint sokoldalú, bonyolult jelenség lényeges vonásainak a feltárásához a valóság szemlélete alapján, s így képes volt az állam lényegét megragadni. Az állam — fejtegeti Engels — »intézmény«, »társadalmi hatalom«, mégpedig olyan »harmadik hatalom«, mely látszólag a társadalom fölött áll. Ez a hatalom a »gazdaságilag uralkodó osztály« hatalma. Éppen ezért állapítja meg Engels, hogy »az állam leglé-

³² Beér János—Kovács István: Az államigazgatási szervek rendszere a szocialista államban. Állam és Igazgatás, 1955. évf. 9. szám. 506—522. old.

³³ Pulay G.—Herczegh G.: Haladó nemzetközi jog, — demokratikus nemzetközi jog. Beszámoló a szegedi nemzetközi jogi ankétról. Jogtudományi Közlöny. 1954. 3. szám, IX. új évf. 84. old. és 4. szám. 136. old. s köv. old.

nyegesebb ismertetőjele a nép zömétől különvált hatalom.³⁴ Az államnak engelsi meghatározása, amellel, hogy feleletet ad arra a kérdésre, hogy mi az állam, elsősorban az állam lényegének a meghatározása. Engels meghatározása világos választ ad az állam lényegére, mely szerint az állam lényege: osztályhatalom. Lenin Engelsre hivatkozva újra leszögezi, hogy az állam »látványosan a társadalom fölött álló, s bizonyos mértékben attól elkülönült hatalom«, »melynek lényege osztályhatalom«. Arra a kérdésre, hogy mit jelent a látszólagosság és mit jelent a bizonyos mértékben való elkülönülés, később mutatunk rá. Lenin ezenkívül még több meghatározást is ad az államról. Hangsúlyozza, hogy »az állam különleges apparátus az erőszak rendszeres alkalmazására... az emberek erőszakos alárendelésére.« Továbbá »az állam az emberek külön csoportja, akiket kiválasztanak arra, hogy másokat igazgassanak... és céljaik elérésére bizonyos kényszerítő szerv áll-(jon) rendelkezésükre az »erőszak szerve..., ami az emberi társadalomtól különvált igazgatási szerv«, »amely kivált a társadalomból és olyan emberek csoportjából áll-(jon)«, »akik azzal foglalkoznak, hogy igazgatnak«, s végezetül Lenin a következő meghatározásokat adja az államról: »Az állam olyan gépezet, amely arra szolgál, hogy egyik osztály fenntarthassa a másik feletti uralmat«, s rámutat, hogy »ez az apparátus az embereknek ez a csoportja, amely másokat kormányoz, mindig kezébe kerít bizonyos kényszerítő szervet, fizikai erőt«.³⁵ Lenin meghatározásai tehát elsősorban arra adnak feleletet az állam lényegének hangsúlyozása mellett, hogy mi az állam. Ezt bizonyítja idézett műve is, annak 383. és 397. oldalán kifejtett nézetei. Ezeken az oldalakon ugyanis Lenin hangsúlyozza, hogy vizsgálódásának tárgya az állam a valóságban, vagyis az a kérdés, hogy mi az állam.

Engelsnek, Leninnek az államról szóló fenti fejtegetései és meghatározásai rendkívül tömören és egyben röviden fejezik ki az állam lényegét és adnak feleletet arra a kérdésre, hogy mi az állam. Azonban figyelemmel kell lennünk arra, hogy Engelsnek és Leninnek az államról szóló meghatározásai közül akármelyiket is vesszük, az mindig az állam egyes és lényeges oldalát emeli ki és nem törekszenek az állam szélesebbkörű fogalmát adni. Meghatározásuk ugyanis nem foglalja magában az állam valamenyi ismervét, hanem csupán azokat, amelyek a leglényegesebbek, s legfontosabbak. Mi az állam, és mi az állam fogalma, nem azonos kérdések. Teljesen helyesen állapítja meg Fogarasi akadémikus egy más vonatkozásban, hogy »egészen pontosan szólva nem azon, hogy mi az ember és mi az ember fogalma«.³⁶ Továbbá figyelembe kell vennünk azt is, hogy a marxizmus—leninizmus klasszikusai akkor, mikor államról beszélnek, valamint azzal kapcsolatos fő kérdéseket vizsgálják, annak legáltalánosabb meghatározását adják a történelmi materializmus nézőpontjából. De mivel ezek a meghatározások legáltalánosabb meghatározások, így szükségképpen filozófiai meghatározások. Az államnak ezek a rendkívül rövid és tömör meghatározásai a történelmi materializmus tételei. Engels és Lenin megragadva az állam legáltalánosabb és egyben a leglényegesebb elemét, ilyen meghatározást adott. Ily módon meghatározásaik nem foglalhatják magukban

³⁴ Engels: A család, a magántulajdon és az állam eredete. Szikra. 1949. 110., 116., 172., 173. és egyéb oldalak.

³⁵ Lenin: Marx—Engels marxizmus. Budapest. 1948. Szikra. 33., 309., 386., 387., 389., 390. old.

³⁶ Fogarasi Béla: Logika. 1955. Akadémiai Kiadó. Budapest. 144. old.

az állam összes lényeges, közös ismertetőjegyeit, különösen minden korszak államát illetően, jöllehet ezen ismertetőjegyekről szólnak. Éppen ezért a marxizmus—leninizmus klasszikusai által kidolgozott legáltalánosabb meghatározás nem helyettesítheti az állam szélesebbkörű fogalmát, amely a lehető teljes és az összes lényeges, közös fogalmi elemek tükröződésére törekszik. Mivel az állam bonyolult társadalmi jelenség, így az állam fenti legáltalánosabb — azaz lényegi, tartalmi, de filozófiai — meghatározása nem tesz feleslegessé egyes fontosabb ismérvek részletezésére kiegészítésül szolgáló további általános meghatározásokat. Mint erre Marx, de Lenin is rámutatott, bonyolult jelenségek több meghatározást is szükségessé tesznek, ugyanis bonyolult társadalmi jelenségek nem meríthetők ki egyetlen rövid általános meghatározással. Éppen ezért szükséges, hogy az államelmélet az államnak egy szélesebb körű meghatározását hozza előtérbe, tekintettel az állam lényeges jegyeinek a tétéles jogban, így különösen a nemzetközi jogban való tükröződése, s a marxizmus—leninizmus klasszikusainak az államra vonatkozó nagyszámú megnyilatkozásaira.

Az ENSZ alapokmánya, de egyéb nemzetközi szerződések is használják az állam kifejezést.³⁷ Az Alapokmány ugyanis kimondja: »Az Egyesült Nemzeteknek eredeti tagjai azok az államok, amelyek az Egyesült Nemzeteknek a nemzetközi szervezet tárgyában San Francisco-ban tartott értekezleten való részvétel, vagy az Egyesült Nemzetek 1942. január 1-én kelt nyilatkozatának előzetes aláírása után a jelen Alapokmányt aláírják és a 110. cikk rendelkezéseinek megfelelően megerősítik.«³⁸ Ahhoz tehát, hogy valamely egység tagja lehessen az ENSZ-nek, államnak kell lenni.³⁹ Az ENSZ tagja csak állam lehet. Tekintettel kell lennünk továbbá az Alapokmány egy másik cikkére is, mely kimondja: »A Biztonsági Tanács a szervezet 11 tagjából áll. (Tehát államokból, amelyek a következők:) A Kínai Köztársaság, Franciaország, a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége, Nagy-Britannia és Észak-Irország, Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok.«⁴⁰

³⁷ Vö.: Az ENSZ Alapokmánya. Budapest. 1956. Magyar Közlöny. 13. szám. Ha ebből a szempontból megvizsgáljuk az 1945-től létrejött egyéb fontos nemzetközi szerződéseket is, így pl. az 1945-ös potsdami megállapodásokat, az 1947-es magyar békeszerződést, az 1949-es NATO-szerződést, az 1950-es arab liga egyezményt, az 1954-es SEATO-egyezményt és az 1954-es varsói egyezményt s így tovább azokat az általános, vagy csak Európára, a Közel-Keletre, a Távol-Keletre és Amerikára vonatkozó egyéb nemzetközi szerződéseket, ugyanazt látjuk, mint az ENSZ Alapokmányánál, hogy ezek a szerződések operálnak az állam fogalmával, de egyik sem határozza meg azokat az elemeket, amelyeknek fennforgása esetén államról beszélhetnénk. (Vö.: Nemzetközi szerződések gyűjteménye. 1945—58-ig. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest. 1958.) Egyes fogalmaknak a meghatározása a nemzetközi jogban is fontos, hiszen ezt látjuk különösen az agresszió meghatározása s annak tételes jogi szabályban való esetleges rögzítése körül is, hiszen az agresszió fogalmával is operál az ENSZ Alapokmánya. A fogalom meghatározások is jelentősek a tudományban, hiszen már F. Bacon megjegyezte, hogy a tudomány nem lehet meg fixált fogalmak nélkül.

³⁸ Vö.: Az ENSZ Alapokmánya. Budapest, 1956. Magyar Közlöny, 13. szám. 68. old. (3. cikk.)

³⁹ Vö.: az 1945-ös potsdami megállapodásokkal. Nemzetközi szerződések gyűjteménye, 1945—58-ig. Közigazgatási és Jogi Kiadó, Budapest, 1958.

⁴⁰ Vö.: Az ENSZ Alapokmánya. Budapest. 1956. Magyar Közlöny. 13. szám. 70. old. (23. cikk.)

A nemzetközi jogi irodalomban pl. L. M. Goodrich⁴¹ a kérdéssel kapcsolatban rámutat arra, hogy akkor, amikor az ENSZ alapokmánya az »állam« vagy »államok« kifejezést használja, nyilvánvaló, hogy egyik esetben sem használja az állam kifejezést annak szokásos jogi értelmezésében. Az azonban, hogy milyen értelemben használja, nem tűnik ki munkájából. H. Kelsen⁴² a Biztonsági Tanács üléseit vizsgálva kifejti, hogy az Alapokmány 32. cikkelye értelmében a Biztonsági Tanács vitáira csak államokat lehet meghívni. Rámutat arra, hogy egy közösség állami jellege azonban vitás lehet. Arra azonban, hogy milyen közösség tekinthető államnak nem ad világos választ, bár kifejti, hogy egy közösség még ha a szó szokásos értelmezése szerint nem is szuverén, mégis államnak tekinthető a 32. cikkely szerint.

Az állam- és jogelméleti irodalomban találunk olyan nézetet is, mely szerint az államnak kettős értelme van: beszélhetünk róla *egyrészt* politikai értelemben (ebben az esetben az államról mint a társadalomban levő hatalmi szervezetről van szó, mely arra szolgál, hogy a társadalom egy része a másik rész felett politikailag uralkodjék), *másrészt* politikai-földrajzi értelemben⁴³ (ez esetben viszont az állam nem jelent mást, mint egy bizonyos politikai egészet vagy ország-államot, melyet a következő ismertetőjegyek határoznak meg: a terület, melyet megszabott határ vesz körül, a lakosság, mely benépesíti a területet s a hatalom, mely a terület felett uralkodik). Az ilyen felosztás azonban szükségképpen zavart okoz s alkalmas az állam fő kérdéseinek elkendőzésére, sőt mi több, alkalmas az általuk is elvetett három államelem-elmélet felújítására, mely szerint az állam nem más mint a terület, nép és a hatalom összessége. Alkalmas tehát annak az elméletnek a felújítására, mely nem mutat rá az állam lényegére s nem ad feleletet arra kérdésre sem, hogy mi az állam. Ha a fent vázolt álláspontot érvényesítenénk, akkor a nemzetközi jogtudomány nem a politikai, hanem a politikai-földrajzi értelemben vett államfoglalomból indulna ki.⁴⁴ Ez azonban nem fogadható el, mert az állam lényegét homályban hagyja.

IV. Mielőtt az állam szélesebbkörű fogalmát meghatároznánk, elemezzük az állam lényeges jegyeit, s egyben vizsgáljuk e jegyeknek a tükröződését a tételes nemzetközi jogban, annak szerződéses forrásaiban. Felvázoljuk tehát az állam lehető teljes és az összes — s álláspontunk szerint lényeges — emellett közös ismertető jegyeit s vizsgáljuk, hogy ezek hogyan tükröződnek a nemzetközi jogban, annak legfontosabb dokumentumában, az ENSZ Alapokmányában. Azért választottuk az ENSZ Alapokmányát, mert e szerződésben az állam ismertetőjegyei nemzetközi jogi szempontból komplex módon jelentkeznek. Az Alapokmány vizsgálata azonban nem jelenti azt, hogy ugyanezek az ismertető-

⁴¹ L. M. Goodrich—E. Hambro: Charter of the United Nations. London. 1949. 124. old.

⁴² H. Kelsen: The law of the United Nations. London. 1951. 226. old.

⁴³ Vö. Arszanov M. A.: Állam és jogelmélet. Tankönyvkiadó. Budapest. 1951. 72. old. — Kareva M. P.: Teoria goszudarsztvo i Pravo Moszkva. 1955. — (Glava vtoraja. 1. §.) című munkájában felveti az általános állam meghatározás kérdését. — Gyeszinov A. I.: Teoria goszudarsztvo i Prava. Moszkva. 1948. (23. §—28. §.) című munkájában élesen bírálja a három államelem elméletet. — Demeter János is foglalkozik Állam- és jogelmélet című sokszorosított jegyzetében. (Kolozsvár. 1957.) az állam fogalmával és az állam fogalmáról szóló burzsoá elméletek bírálatával, különösen a három államelem elmélettel.

⁴⁴ Vö. Szerző: Állam, a nemzet, a nép és szuverenitásuk problémája c. kéziratával. Szeged. 1955. Államvizsga dolgozat.

jegyek egyéb nemzetközi szerződésekben nem tükröződnének, csak nem összességükben.

A fogalom, vagyis annak lényeges jegyei »a tárgyak lényeges jegyeit fejezik ki.«⁴⁵ Az állam meghatározásának tehát az állam lényeges jegyeit kell tükröznie. Azonban amellet, hogy a logikának mint filozófiai tudománynak a normáit felhasználjuk kiindulópontul az állam szélesebb körű meghatározásánál, vizsgálódásainkat az állam lényegére alapozzuk. »A jogbölcselet, ha valóban igényt tart e névre, — írja Szabó Imre Hegel jogbölcseletének tanulmányozásához c. munkájában — természetyszerűen alapvonásaiban a filozófiára kell támaszkodnia; ez a jogelméleti szemlélődés elengedhetetlen feltétele: ennek azonban nem szabad kimerülni abban, hogy egyszerűen logikai kategóriákat alkalmazzunk az államra és jogra, hanem a vizsgálódást az *állam* és jog *lényegének* és fejlődésének tanulmányozására kell alapozni.«⁴⁶ Jelen esetben a filozófia-tudomány egyik ágának a logikának a tanítását alkalmazzuk. A logika »lényegesnek nevezi azt, ami nélkül egy bizonyos tárgy, jelenség, alakulat, folyamat (— jelen esetben az állam —) nem létezhet.«⁴⁷ A lényeg azonban egyben lényeges jegy is. Vizsgálunk kell tehát az államnak lényeges, de egyben közös jegyeit, amely nélkül állam nem létezhet.

Az államokat jellemző ismertetőjegyek analízisa során elsősorban nemzetközi jogi szempontokra vagyunk figyelemmel.

1. Az állam mint a marxizmus—leninizmus klasszikusainak megállapításából kitűnik, mindenekelőtt *szervezet*, azaz különböző szervek rendszere. Az állam a társadalomtól *elkülönült* szervezet, mely a történelem folyamán a nemzetiségi társadalomban lévő szervek átalakításával, e szervek mellé új szervek létrehozásával, s az előzők között külön hatalmi szervek (fegyveres szervek) létrejöttével ment végbe, mely a nép ellen felhasználható volt.⁴⁸

⁴⁵ Fogarasi Béla: i. m. 1955. 105. old.

⁴⁶ Szabó Imre: Hegel jogbölcseletének tanulmányozásához. Hegel- emlékkönyv. Szerk.: Szigeti József. Akadémiai Kiadó. 1957. Budapest. 121. s. köv. old.

⁴⁷ Fogarasi Béla: i. m. 105—106. old.

⁴⁸ Engels: A család, a magántulajdon és az állam eredete. Szikra. 1949. Budapest. 112. old. — Horváth Barna is foglalkozik a szervezet létrejöttének kérdéseivel, de nem kapcsolja össze azt az állam fogalmával, ugyanis az államot »oly területi jogközösségnek tekinti — amely csakis a legtágabb, a nemzetközi jogközösség által esetleg korlátozott területi és tárgyi hatáskörrel — főhatalommal, amely ágai közül a területi, a hadügyi és a pénzügyi felségjog a legjellemzőbbek — és pedig viszonylag teljes és autonóm (szuverén) hatáskörrel bír«. Horváth Barna vizsgálja továbbá azt a kérdést, hogy mit jelent az, hogy az állam területi jogközösség, de nem ad erre a kérdésre világos választ. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy milyen jogközösség állam, rámutatott, hogy bizonyos, de határozott ismérvekkel felruházott jogközösség, mely ismérvek a terület, nép és főhatalom. Kifejti annak ellenére, hogy nem kapcsolja össze a szervezettel az állam fogalmát, hogy a jogközösség kiterjedése a jogesetek felszaporodását jelenti, ez pedig — és nem az osztályviszonyok, amelyek a magántulajdon kialakulása alapján jöttek létre! — állandó szervek kialakulásához vezetnek, a törzstanács és a törzsfőnökök állandó szervekké fejlődnek. Az állandó szervek létrejöttének, vagyis a szervek intézményesedésének akadályá Horváth Barna szerint az eljárások és az esetek gyér száma, ezt megelőzően ugyanis állandó szervek nem voltak s a hatalom beleolvadt a társadalmi rendbe. Bár elismeri a szervek intézményesedését, de nem mutat rá annak a társadalomtól elkülönült voltára, nemkülönben azon belül létrejött fegyveres szervekre. (Horváth Barna: A jogelmélet vázlata. Szeged. 1937. 186., 189., 18., 20. és 21. old.) — Moór Gyula: Az államot a három alkotóelem összefoglalása gyanánt, mint valamely területen élő nép feletti főhatalmat határozza meg. Későbbi fejtegetéseiben rámutat arra, hogy az államnak ez a szokásos meghatározása kiegészítésre,

Marx rámutatott, hogy az állam az emberi viszonyok elidegenedésének egyik formája, s hogy az elidegenedés az államot illetően azt jelenti, hogy az emberek közötti bizonyos viszonyok végrehajtói (kik megvalósítanak elnyomó, vezető, irányító funkciót, az irányító funkción belül gazdasági irányítást, személyek irányítását, kulturális funkciót és egyéb konkrét feladatokkal kapcsolatos igazgatási funkciót) elkülönülnek az emberek, azaz a nép, nemzet, vagy a lakosság többségétől, általában a társadalomtól, s külön szervvé, vagy szervezetté alakulnak. Ezek a szervek pedig a történelem folyamán mindig az uralkodó osztály politikai nézeteinek megfelelően létesültek és ezek a szervek a hatalom birtokában szabályozzák az emberek magatartását. Ezek a szervek emberekből állnak, így a szervek rendszere különböző emberi közösségek összefüggő csoportja. Eppen ezért írja Engels: »Az állam alkotórészei helyi kapcsolatok által egyesített embercsoportok.«⁴⁹ Kézenfekvő az a kérdés, hogy mi a különbség a társadalom (nép, nemzet), mint emberi közösség és az állam, mint emberi közösség között. A kettő nem azonos, de egymással összefüggő. Abban ugyan megegyeznek, hogy mindkettő alkotó része az ember, de míg a társadalom valamennyi embert magában foglal, az állam nem. Az állam tehát látszólag a társadalom fölé emelkedett külön hatalmi szervezet. Lenin a szervezetről a következőket írja; »A szervezet szót kétféle értelemben használják: tág és szűk értelemben. Szűk értelemben az emberi közösségnek különálló sejtjét jelenti. Tág értelemben ilyen sejtneknek egészszé tömörült összességét.« »Pl. — írja Lenin — ... az állam egyidejűleg szervezetek összessége, (a szó szűk értelmében) és a társadalmi szervezet egy fajtája (a szó tág értelmében).«⁵⁰ Ily módon az állam mint egység egyszerre lehet szűk értelemben vett szervezet, egy átfogó egységhez viszonyítva és tág értelemben vett szervezet a benne összefogható egyénekhez viszonyítva. Azon-

kibővítésre szorul s ennek megfelelően nézete szerint az állam »az alkotmány, vagyis a közjog által egységbe foglalt nép valamely területen«. Az állam meghatározását Moór sem kapcsolja össze a szervezet fogalmával. Kifejti, hogy a terület, a nép, a hatalom önmagában nem elég az állam fogalmához, szükség van ugyanis arra, hogy ezt a három alkotóelemet a tételes jogrendszer összekapcsolja egymással. Nézete szerint ez biztosítja azt, hogy a legerősebb hatalom, vagy ahogy Somló Bódog írja, a legerősebb társadalmi hatalom valóban érvényesítsen tételes jogszabályokat és az alárendeltek területén kövessék azokat. »Az állam ily módon — mutat rá Moór — valamely fejlettebb jogrendszer által egységbe foglalt összeműködő emberi cselekvéseknek az a csoportja, mely a jogalkotók és a jogalkalmazók együttműködéséből áll elő«. Moór megelőző meghatározásából világos, hogy a meghatározásban a hangsúly a népre tevődött át s nem a főhatalomra, amely pedig szerinte is az állam fogalmának legfontosabb eleme, s éppen ezért közel kerül a Marx előtti államfogalom-meghatározásokhoz, melyek az államot társulatként határozzák meg, s így az államot a társadalommal azonosították. Moór főhatalom alatt a legerősebb fizikai hatalmat érti, de megjegyzi, hogy nem minden fizikai hatalom állam, ilyennek hozzá fel pl. a nemzetközi hatalmi túlsúlyt, mert ez szervezett hatalom. Moórnak az állam fogalmát a tételes jogrendszerhez kötő elmélete nem fogadható el, annak ellenére, hogy az állam fogalmi jegye, melyeket tanulmányunkban vázoltunk, szoros kapcsolatban vannak a joggal. Nem fogadható el, ment mellőzi a realitást, amit maga Moór is kifejez azzal a megállapítással, hogy »az államot valamely jogrendszer egysége konstituálja« Ime a kantai filozófia hatása alatt álló Moór Gyula. (Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába, Szeged, 1922. 28., 166. és a 218. old.)

⁴⁹ Engels: A család, a magántulajdon és az állam eredete. Szikra, Budapest. 1949. 10. old.

⁵⁰ Lenin: Egy lépés előre, két lépés hátra. Lenin Művei. 7. köt. Szikra kiadás, Budapest. 1953. 267. old.

ban az állam mind szűk, mind tág értelemben a társadalomtól elkülönült szervezet, melynek szervei meghatározott célok elérésére folyamatosan és összehangoltan együttműködő, összefüggő tartós emberi közösség, kiknek együttműködése az általuk vagy felsőbb szervek által alkotott kötelező magatartási szabályok alapján bonyolódik le. Azonban az államon kívül is vannak egyéb szervezetek, ezek a szervezetek jelentkeznek az állam mellett országos viszonylatban, vagy nemzetközi síkon. Ilyen szervezetek pl. a szakszervezetek, a pártok és nemzetközi viszonylatban az államok által létrehozott szervezetek, pl. az ENSZ, de az államoktól függetlenül létrehozott nemzetközi szervezetek is (pl. tudományos társaságok). Eppen ezért nem elegendő az államot szervezatként meghatározni. Persze az állam elsősorban szervezatként jelentkezik, ez adja meg annak realitását.

Ha az ENSZ Alapokmányát ebből a szempontból megvizsgáljuk, azt látjuk, hogy az ENSZ Alapokmányában szó van az államról, mint szervezetről. Az állam szervezet, szervek rendszere s e szervek láncolatában külső viszonylatban a kormány (Minisztertanács) jelentkezik elsősorban, mint a kormányzati tevékenységben résztvevő állami szerv. Az ENSZ Alapokmányának bevezetője kimondja »ennek folytán *kormányainak* San Francisco városában összegyűlt jó és kellő alakban talált meghatalmazással ellátott képviselői útján elfogadták az Egyesült Nemzetek Alapokmányát és ezáltal nemzetközi szervezetet létesítenek, amelynek Egyesült Nemzetek lesz a neve«. Az ENSZ Alapokmánya tehát kormányokról beszél elsősorban. Mivel az állam nemzetközi síkon s így a nemzetközi jogban is mint egység (vö. a 32. old. 1.) jelentkezik az ENSZ Alapokmányában szereplő »kormány« vagy »kormányaink« kifejezés megengedi a kormányzati tevékenység olyan meghatározását is, amennyiben az alatt tulajdonképpen — az államok belső jogától függetlenül — csak az állami szuverénitást gyakorló vagy azok megbízásából eljáró szervet érti. A kormány — de az állami szuverénitást gyakorló szervek, vagy azok megbízásából eljáró szervek mögött, ha nem is közvetlenül, mindig valamely párt áll, a párt mögött, pedig a társadalom gazdaságilag uralkodó osztálya. A kormány ily módon a társadalom gazdaságilag uralkodó osztályának pártja által megszabott politika gyakorlati végrehajtását biztosítja, mind belsőleg, mind más államok viszonylatában. Az, hogy az Alapokmányban tükröződik az állam mint szervezet, bizonyítja továbbá az Alapokmány több cikke is.⁵¹ Az ENSZ Alapokmányának 100. cikkelye nemcsak a kormányokról, mint az állam egyik szervéről, hanem egyéb állami szervekről is beszél. »A főtitkár és a tisztviselőkar kötelessége teljesítése közben, sem valamely kormánytól, sem a szervezeten kívülálló más *hatóságoktól* utasítást nem kérhetnek és nem kaphatnak.« Látjuk tehát, hogy itt nemcsak egyéb állami szervekről, hanem egyéb nemzetközi szervekről is szó van. Az ENSZ Alapokmányának 73. cikkelye olyan területekről beszél, ahol nincs önkormányzat. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a kormányzat vagy kormányzás nem csupán egy állami szerv, hanem több állami szerv tevékenysége, tehát a kormányzati munka gyakorlásában több állami szerv vesz részt. A kormányzati munka a legmagasabb fokú állami tevékenység, melyet az államhatalom legfelsőbb szervei végeznek. A kormányzati te-

⁵¹ Vö.: ENSZ Alapokmánya. 28. cikk 2. pont, 53. cikk 1. pont, 57. cikk 1. pont, 71. cikk, 73. cikk, 100. cikk, 107. cikk, 110. cikk 2., 3. pont, 111. cikk. — Vö. továbbá az Arab Ligaegyezmény 6. §-ával és a potsdami megállapodások 1. és 2. részével. (Nemzetközi szerződések gyűjteménye 1945—1958-ig. Közgazdasági és Jogi kiadó. Budapest. 1958. 38. és 44—45. old.)

vékenységen keresztül jelentkezik konkrétan az állam szuverénitása, vagyis az állam mint szervezet hatalmának függetlensége, csorbíthatatlansága, mind kifelé más államok vonatkozásában, mind befelé az állam egyéb szervei, lakossága, területen lévő társadalmi szervek irányában.⁵²

Ilyen megvilágításban a 73. cikkely által használt »ön« kifejezés a kormányzat előtt saját, független (szuverén) hatalmi szervezet létét vagy nem létét jelenti. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzattal nem rendelkező területeken nincsenek hatalmi és igazgatási szervek, csak azt jelenti, hogy ezeken a területeken lévő hatalmi és igazgatási szervek a felettük felügyeletet gyakorló igazgató hatóság állami szervezetének részei, vagyis nem szuverének. Tehát nincs a terület lakóinak saját, — kizárólag az ott élő gazdaságilag uralkodó osztály érdekeit megvalósító — független hatalmi szervezete. Az, hogy a kormányzásban milyen szervek vesznek részt, államonként különböző, függ az állam formájától, konkrétan az állam kormány-formájától, vagyis attól, hogy egyes alkotmányok hogyan szabályozzák a legfelsőbb állami szervek egymás közötti viszonyát. Természetesen e tekintetben más a helyzet a szocialista és a burzsoá államokban. Lényeges különbség abban foglalható össze, hogy addig míg a szocialista államokban a kormányzati munkában de jure és de facto több szerv működik közre, a burzsoá államokban a kormány — amelybe többnyire beleértik az államfőt is, mint a végrehajtó hatalom fejét — de facto egyedül a kormányzati tevékenység legfőbb szerve.⁵³

2. Az állam azonban nem csupán szervezetként jelentkezik, hanem olyan szervezetként, amely *hatalommal*, azaz kényszerítő erővel rendelkezik. »Az állam a társadalmon belüli osztályellentétekből alakult ki és éppen ezért az ilyen társadalom vagy az osztályok egymás elleni folytonos nyílt harcában állhat csak fenn, vagy olyan *harmadik hatalom* uralma alatt, amely látszólag a harcoló osztályok felett áll. Ezek nyílt küzdelmét megakadályozza és az osztályharcot legfeljebb gazdasági területen akarja érvényesíteni, ún. törvényes formákra korlátozva.«⁵⁴ Az állam tehát mint hatalom is jelentkezik a társadalomban. Felvetődik a kérdés, hogy mit jelent a hatalom általában. A hatalom azt jelenti, hogy a hatalmat megtestesítőnek módjában van akaratát rákényszeríteni bárkire, még akkor is, ha ez mások ellenkezésébe ütközik, a hatalom tehát tényleges helyzet.⁵⁵ Az államot illetően ez a hatalom azt jelenti, hogy az

⁵² Kovács István: A Minisztertanács működési területei és helye állami szerveink rendszerében. Állam és Igazgatás, 1956. évf. 6. szám. 332—347. old.

⁵³ Kovács István: *uo.*

⁵⁴ Engels: i. m. 172. old. — Marx: A tőke című munkájában kimutatta a gazdasági hatalom jelentőségét.

⁵⁵ Balogh Artur érdekesen fejtegeti az állam kérdéseit, rámutat ugyanis arra, hogy »az állam, adva van, ha a társadalom felett egy oly attól különvált, önálló erő, szervezett *hatalom* alakult meg, mely nem részleges, hanem egyetemes körű«. Továbbá az állam az uralomnak a társadalomból kivált egyetemeskörű, más hasonló uralmaktól független szervezete«. Ily módon meg kell állapítani, hogy a politika tudományában az államról alkotott marxista nézetek behatása is érvényesült. (Balogh Artur: Politika, Budapest. 1910. 32—33. old.) — Horváth Barna kifejti, hogy a hatalom szabatos társadalmi fogalmát csakis az okozatosság és a szabadság kombinációjaként lehet felfogni, s ennek megfelelően a hatalom »annak a valószerűsége, hogy valamely emberi magatartás más ember magatartásának a feltételeit érinti«. Kétségtelen, a hatalom megtestesítője, ahhoz, hogy akaratát érvényesítse, más emberek magatartásának feltételeit érintenie kell, vagyis közvetve vagy közvetlenül hatni kell arra, anélkül ugyanis az akarat nem fog érvényesülni. Azonban a hatalom Horváth B.-nál éppen úgy, mint a szervezet nincs kapcsolat-

államnak, mint szervezetnek módjában van akartát rákényszeríteni az egész társadalomra, beleértve az államot jelentő emberi közösséget is. Ez a hatalom az egyes állami szervek hatalmaként is jelentkezik, azok tevékenysége során valósul meg, de a legfelsőbb szervezetben koncentrálódik. Ha e tekintetben osztályozzuk az állami szerveket, meg kell állapítanunk, hogy az államnak vannak *közvetve kényszer* gyakorló szervei és vannak *közvetlen kényszer* gyakorló szervei. Végsősorban mindig a közvetlen kényszer gyakorló szervek állnak a jog mögött. Az állam akaratát — mely mindig a gazdaságilag uralkodó osztály akaratát — egyrészt erő, azaz fizikai kényszer alkalmazásával, másrészt erő, azaz fizikai kényszer alkalmazásának kilátásba helyezésével (lelki kényszer, fenyegetés, megfélemlítés) is képes keresztülvinni. Az állam specifikus vonása, mint azt a marxizmus—lenizmus klasszikusai hangsúlyozzák, szervezett kényszerítő erejében van. Az állami kényszer alkalmazása a hatalom gyakorlásának nélkülözhetetlen ismérve. Az állam kényszerítő hatalmánál fogva biztosítja az általa hozott rendelkezések betartását. A kényszer alkalmazása vagy kilátásba helyezése ily módon a hatalom gyakorlását jelenti. Az állam hatalom is, mely látszólag a társadalom felett áll.

Meg kell jegyezni, hogy a magyar burzsoá jogi irodalomban használatos főhatalom, közhatalom stb. kifejezés alatt egyes szerzők nem a hatalmat, mint módot vagy helyzetet értették, hanem ezen kifejezést a szuverénitással azonosították. Az állam nem azonos a hatalommal sem, mert ahhoz, hogy állami hatalomról beszélhessük, szükséges egy állandó szervezet, mely monopolizálja a hatalmat,⁵⁶ mely az állam területén lévő minden egyéb szervezet fölött áll, s melyen keresztül a hatalom szervezeten érvényesül. Hatalom volt az ősközösségben, lesz a kommunista társadalomban és van az államon kívül is.

Az a tény, hogy az állam hatalom, azaz kényszerítő szervezet, az ENSZ Alapokmányából is kitűnik. Az ENSZ Alapokmányának bevezetője kimondja: »Biztosítjuk, hogy *fegyveres erő* alkalmazására, hacsak közérdek nem kívánja, sor többé ne kerüljön«, továbbá »abból a célból, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához hozzájáruljon, az Egyesült Nemzetek valamennyi tagja kötelezi magát arra, hogy a Biztonsági Tanács felhívására és a kötendő felhívásoknak megfelelően a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához *fegyveres erőt* rendelkezésére bocsátja és neki segítséget és könnyítéseket nyújt«. Láthatjuk tehát, ha a közérdek megkívánja a támadó cselekmények elnyomására, a tagállamok fegyveres erőkkel — azaz közvetlen kényszerítő szervekkel — kötelesek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához hozzájárulni. Az Alapokmány egyéb cikkelyei sem hagynak kétséget aziránt, hogy az állam hatalmi szervezetként jelentkezik. Az államnak tartózkodnia kell erőszak alkalmazásától és attól, hogy segítséget nyújtsonak olyan államnak, amely ellen az ENSZ *kényszerítő* intézkedéseket foganatosít. Ily módon az ENSZ

ban az állam meghatározásával. Az állam ismérveként általa kiemelt főhatalom, tárgyi és területi hatáskört jelent. A kényszerrel kapcsolatos meghatározásban is van némi igazság, amikor azt mondja, hogy az a magatartás külső feltételeinek kívülről való érintése. (Horváth B.: A jogelmélet vázlata. Szeged. 1937. 24. old.) — Moór Gyula világosabban fejtegeti, hogy a főhatalom, mint az államot jellemző ismerv, a legerősebb fizikai hatalom. Nemzetközi vonatkozásban helyesen állapítja meg, hogy az államokat a nemzetközi életben hatalmaknak nevezik. (Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába. Szeged. 1922. 190. old.)

⁵⁶ *Antalfy György*: Állam és demokrácia a N. O. Sz. F. fényében. Kézirat. Szeged, 1958.

mint szervezet is jelentkezhethet hatalomként. A kényszerítő intézkedés persze nem mindig fegyveres, azaz fizikai kényszert jelent. Az Alapokmány a fegyverkezés szabályozásáról is beszél, azonban a fegyveres erők nagysága nem befolyásolja az állam hatalmi jellegét, közömbös az állam hatalmi jellegének megállapítása szempontjából. Az Alapokmány tagolja a hatalmi szervezet egyik igen lényeges, közvetlen kényszert gyakorló szervének — más vonatkozásban szervezetének — a haderőnek, hadseregnek a tagozódását. Megállapítja, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges műveletek »az Egyesült Nemzetek tagjainak — tehát az államoknak — légi, tengeri és szárazföldi hadereje által fogantatosított felvonulásokból, zárlatból (blokádnak) vagy egyéb műveletekből is állhatnak«. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a közvetlen kényszert gyakorló szervek nem csupán a hadseregek, hiszen egyéb fegyveres szervek is vannak. Az Alapokmány differenciálja is a hadsereget, ugyanis »a Szervezet tagjainak nemzeti légierijük bizonyos egységeiről«, beszél, a »közös kényszerítő eljárásra«. Az Alapokmány 79. cikkelyével kapcsolatban rá kell mutatnunk, hogy ez a cikk »a mandátumot gyakorló hatalomról« beszél. A mandátumot vagy gyámságot általában államok gyakorolják, éppen ezért ez a cikk világosan bizonyítja, hogy az állam hatalmi szervezeteként jelentkezik a nemzetközi jogban. Az Alapokmány egyéb cikkei az államot, mint igazgató hatóságot említik.⁵⁷ Hatóság pedig olyan szerv vagy szervezet, melynek módjában van a gyámsági területek felett hatalmat gyakorolni.

3. Az állam azonban nem csupán hatalmi szervezatként, hanem *szuverén hatalmi szervezatként* jelentkezik. Felvetődik a kérdés, hogy mit jelent a szuverénítás az államot illetően. A szuverénítás *viszonylagos önállóságot* (függetlenséget, önkormányzatot, szabadságot) jelent, ez az az ismérv, amely megkülönbözteti az államokat más hatalmi szervezetektől. Ez az ismérv azért szükséges mert csak ennek megléte esetén képes az illető állam, azaz a hatalmi szervezet az állam akaratát, vagyis az uralkodó osztály akaratát érvényre juttatni, mind belső, mind nemzetközi vonatkozásban is, még akkor is, ha a másik állam ellenkezésébe ütközne.⁵⁸ A szuverénítás tehát elsősorban egy másik szuverén hatalmi szervezettől biztosít szabadságot. A szuverénítás pedig konkrétan mindig az állam legfőbb hatalmi szervében jut kifejeződésre, de az egyes szervek hatalmának csorbíthatatlanságában is jelentkezik. Minden egyes elkülönült fennálló állam általános szabályként szuverén. Ez a megállapítás azt jelenti, hogy időlegesen egyes államok ténylegesen, de formálisan is meg lehetnek fosztva szuverénitásuk gyakorlásától. Ez a tény azonban nem dönti meg fenti álláspontunkat, mely szerint a szuverénítás az állam lényeges jegye és így az államfogalom lényeges jegye is.

Az ENSZ Alapokmányában szó van az államról, mint szuverén hatalmi szervezetről. Az Alapokmány bevezetőjében kimondja: »Az Egyesült Nemzetek népei... újból hitet tesznek a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett«. Ez azt jelenti, hogy valamennyi akár nagy, akár kis nemzetnek joga van önálló államot alkotni. Ily módon a nemzetek önrendelkezési joga is bennfoglaltatik az ENSZ Alapokmányába. Persze ez nem szükségképpen az önálló államiság megvalósulására vezet. Az Alapokmány továbbá beszél az »állam...

⁵⁷ Vö.: ENSZ Alapokmánya 2. cikk, 4. pont, 5. pont, 42. cikk, 44. cikk, 45. cikk, 47. cikk, 50. cikk, 51. cikk, 53. cikk, 80. cikk, 87. cikk, 88. cikk.

⁵⁸ A Szuverénítás kifejezést a marxizmus—leninizmus klasszikusai az államot jellemezve csak belső értelemben használják, azonban a nemzetek, s ezzel kapcsolatban az államok önállóságát erőteljesen hangsúlyozzák.

politikai függetlenségéről is. A politikai függetlenség az állam szuverénitását jelenti, vagyis mind a belső, mind a nemzetközi ügyekben való szabad döntést. Az »állam belső joghatósága« kifejezés is a szuverénitást jelenti, mely kifejezi az államok politikai függetlenségét, önállóságát. Az önkormányzat kifejezésről már fentebb említést tettünk, de még megjegyezzük, hogy az »önkormányzattal nem rendelkezés« éppen a »szabad politikai intézmény«, vagyis szuverén, azaz független hatalmi szervezet nem létét jelenti.⁵⁹ Éppen ezért mondja ki az Alapokmány, hogy a gyámságot gyakorló államnak kötelessége elősegíteni az »önkormányzati képesség, vagy a függetlenség« felé a fokozatos haladást. Az Alapokmány 78. cikke az államok szuverén egyenlőségéről beszél. Ez azt jelenti, hogy az államok szuverének és egyenlők.

4. Az állam azonban nemcsak szuverén hatalmi szervezet, hanem *területhez kötött* szuverén hatalmi szervezatként jelentkezik. Az államot — írja Engels — a »terület szerinti beosztás jellemzi.⁶⁰ A terület ily módon közös tulajdonsága valamennyi államnak. Az állam léte tehát egy meghatározott területhez van kötve. A terület ily módon az államhatalom gyakorlási szférája, továbbá az államnak, mint szervezet tagozódásának térbeli feltétele. Továbbá az állampolgárok lakhelye, jogaik és kötelességeik gyakorlásának szférája. A lakosságra vonatkozó megjegyzésében Engels kifejti, hogy a »lakosság — politikai szempontból — a terület pusztá tartozéka«. Terület nélkül nincs állam, az állam területének nagysága közömbös az állam létezésének megállapítása szempontjából. Az állam feltételezi a területi határok stabilitását, állandóságát. Az államterületnek nemcsak belső, hanem nemzetközi jogi szempontból is van jelentősége.

Az ENSZ Alapokmánya is szól az állam területéről. »A szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezései során más állam *területi épsége*, vagy politikai függetlensége ellen irányuló, vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal vagy fenyegetéstől, vagy erőszak alkalmazásától tartózkodni kell.«⁶¹ Az Alapokmány 71. cikke országozokról beszél. Ország ez esetben és általában bizonyos területet jelent a rajta élő lakossággal. Az ország tehát nem az állammal, hanem annak területével azonos, még pedig olyan területtel, amelyen egy meghatározott nép vagy nemzet él. Az önkormányzattal rendelkező területek, gyámsági területek, vagy gyarmati területek, országok, de nem államok. Ezen a területen van hatalom vagy impérium vagy diktatúra, s van az ott lévő társadalomtól elkülönült szervezet is, de mint erre már fentebb rámutattunk ez a hatalmi szervezet mindig a gyámságot gyakorló vagy a gyarmatosító állam hatalmi szervezetének a része, s nem önálló szuverén hatalmi szervezet.

5. Az állam továbbá nemcsak területhez kötött szuverén hatalmi szervezet, hanem a társadalom (nép, nemzet, lakosság) *gazdaságilag uralkodó osztályának* területhez kötött szuverén hatalmi szervezete. Az állam egy osztály hatalmának kifejezője. Marx és Engels közösen írott művükben kifejtették, hogy az állam a politikai hatalom eszköze »a politikai hatalom — írják — való értelmében valamely osztálynak egy másik osztály elnyomására szolgáló szervezett hatalma.«⁶² E tétel világosan rámutat az osztályok és az állam kapcsos-

⁵⁹ Vö.: ENSZ Alapokmánya 2. cikk 4. pont és 7. pont, 73. cikk b.

⁶⁰ Engels: i. m. 173—174. old.

⁶¹ Vö.: ENSZ Alapokmánya 2. cikk 4. pont.

⁶² Marx—Engels: Kommunista kiáltvány. Válogatott Művek. Budapest. 1949. I. köt. 30. old.

latára, amit a történelem folyamán először Marx mutatott ki. Már fentebb kimutattuk ugyanis azt, hogy az osztály létére már a megelőző gondolkodók is rámutattak, sőt Aristoteles is. Meg kell azonban jegyezni, hogy a társadalomban lévő belső ellentétek nem szolgálnak egyedül az állam létének magyarázására, éppen ezért az osztályellentéteket, nemcsak egy társadalmon belül, hanem különböző társadalmak között is látni kell. Engels továbbá kifejtette, hogy az állam »rendszerint a leghatalmasabb gazdaságilag uralkodó osztály állama, amely osztály általa politikailag is uralkodó osztállyá válik és eképpen az elnyomott osztályok fékentartásának és kizsákmányolásának új eszközeire tesz szert.«⁶³ Ebből világos, hogy az állam rendszerint — átmeneti alakzatát kivéve — gazdaságilag uralkodó osztály állama, vagyis a politikai hatalom alapja a gazdasági hatalom.⁶⁴ A gazdasági hatalom is jelentős eszköz a másik osztály elnyomására, de önmagában éppen a különböző társadalmi ellentétek miatt nem elegendő. Az osztályharc megköveteli az adott gazdasági rendszer megtartása céljából, hogy a gazdaságilag uralkodó osztály gazdasági hatalmát, politikai hatalma egészítse ki. Az osztályjelleg ily módon az államhatalom integráns része. Az állam és a társadalmi osztályok közötti kapcsolat elemzésénél úgy látjuk, hogy ez a kapcsolat két alapvető formát ölthet. Az állam és a társadalmi osztályok között a kapcsolat először lehet *közvetlen*, pl. ilyen kapcsolatnak kell tekintenünk — a görög demokráciát is beleértve — a rabszolgatartó államot, de ilyen volt a kapcsolat a feudális társadalomban is, mindkét államtípusnál az állam közvetlenül szolgálta az uralkodó osztály érdekeit. Az állam megengedte a feudális osztálynak, a földesuraknak, hogy bíraskodhasson jobbágya felett. Az uralkodó osztály tagjai közvetlenül államhatalmi funkciókat gyakoroltak. Az állam és a társadalom közötti kapcsolat másodszor lehet *közvetett*, pl. ilyen a kapcsolat a mai modern burzsoá államokban, mely összefüggése — szími ikerként — a monopóliumokkal szolgálja a monopólisták érdekeit — itt már az uralkodó osztály egy felsőbb rétegének gazdasági és politikai érdekeinek szolgálatáról van szó.⁶⁵ Az állam és az osztályok közötti kapcsolat új típusával találkozunk a szocialista államokban, ahol az állam a proletáriátus, a munkásosztály kezében van. Ez a tény azonban nem jelenti azt, hogy az állam csak a munkásosztály érdekeit fejezné ki és azt szolgálná. A munkásosztály éppen helyzeténél fogva a hatalom birtokában is képes kifejezni az egész dolgozó nép érdekeit — kivéve az elnyomott osztályok osztályérdekeit, melyet el is nyom. Az állam vizsgálatánál mindig a mögötte álló tényleges társadalmi tartalmat kell kimutatni. A marxizmus—leninizmus klasszikusai bebizonyították tehát, hogy az állam a társadalom, vagy annak szervezeti formája a nép, vagy a nemzet gazdaságilag uralkodó osztályának szervezete. A társadalom, a népen, vagy a nemzeten belül tehát osztályok vannak.

Ha az ENSZ Alapokmányát vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az Alapokmány is használja a nép, nemzet, vagy a lakosság kifejezést. Az Alapokmány bevezetője kimondja »mi az Egyesült Nemzetek népei újból hitet teszünk« stb. Itt nyilvánvalóan arról van szó, hogy a kormányok a nép nevében határoznak és nyilvánítják ki akaratukat. Azonban ha a társadalmi valóságot vizsgáljuk, látjuk, hogy valamennyi társadalomban a népen, nemzeten belül osztályok vannak

⁶³ Engels: i. m. 175. old.

⁶⁴ Vö.: Szabó Imre: Hans Kelsen és a marxista jogelmélet. Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője. 1957. 1. szám.

⁶⁵ Heller Ágnes: Filozófia története. Kézirat. Budapest. 1957. 360. old.

és nem az egész nép, hanem csak annak egy része, vagyis egyik osztálya tartja kezében az államnak nevezett szuverén hatalmi szervezetet. Ha az Alapokmány idevonatkozó további megállapításait vizsgáljuk, mely a »nemzetek közötti súrlódásról«, »a népek kultúrája tiszteletben tartásának« kötelezettségéről, vagy a »népek« különleges viszonyainak és előrehaladottságaik különböző fokairól az »állam, vagy valamely nép jogá«-ról, továbbá a »hadászati jelentőségű körzetek lakosságá«-ról és a »gyámság alatt álló terület lakóinak« előrehaladásáról beszél,⁶⁶ sohasem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az állam mindig sajátos formában jelentkezik a társadalom vagy a nép, nemzet vagy a lakosság felé. Egyik része felé ugyanis diktatúrát, hatalmat, a másik része felé pedig demokráciát jelent, vagyis bevonja őket a hatalom gyakorlásába. Másrészt azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az államnak minden intézkedéseiből nem tűnik ki kézzelfoghatóan, hogy az az uralkodó osztály akaratát juttatná érvényre. Az állam látszólag a társadalom egészét képviseli, a társadalom egészének fejezi ki akaratát, tehát nemcsak azoknak, akik az államhatalomban képviselve vannak, éppen ezért nehéz benne azonnal felismerni az uralkodó osztály érdekeit, ezért képes felvenni a pártatlanság és az osztályfelettség látszatát, azaz közvetlenül nem evidens, hogy az állam végrehajtója az uralkodó osztály érdekeinek. A látszat tehát az, hogy az állam az egész társadalom érdekeit képviseli, s így az osztályok felett áll. Nézetünk szerint ez a látszat a szemlélő szubjektív tévedése is; de korántsem véletlen jelenség az emberek tudatában, hanem szükségszerű látszat, ugyanis az objektumban is megvan s így létrehozza azt az emberi tudatban.⁶⁷ Az államot illetően létrejön az a látszat tehát, hogy az állam osztályfeletti, a társadalom felett álló pártatlan szervezet. E látszat alkalmas az állam osztályjellegének leleplezésére: s ezt segíti elő az államok és osztályok közötti kapcsolat közvetett jellege is.

A lényegnek meg kell jelenni — tanította már Hegel —, s nincs olyan lényeg, mely a valóságban nem jelenik meg. Minden jelenség mögött ott áll a lényeg.⁶⁸ Az állam lényege az, hogy osztálydiktatúra, forradalmi időkben jelenik meg kézzelfoghatóan, ugyanis a társadalmi érdekharok ekkor a legélesebbek s ezt befolyásolhatja az uralkodó osztályon belüli érdekharok is.

A nemzet ily módon a maga egészében nem volt soha, de a nép sem a hatalom birtokosa, s így nem volt az állam helyett a nemzetközi jog alanya sem. Ezt azért kell hangsúlyoznunk, mert vannak kísérletek arra, hogy a népek, nemzetnek, sőt az egyénnek kizárólagos nemzetközi jogalanyiságát előtérbe helyezik. Mint láttuk az Alapokmány egyes szerződés kötő alanyként jelöli meg a népet, de nem szabad, hogy az államot illetően ez téves következtetésre szolgáljon alapul. Persze a szocialista társadalomban a nép sokkal szélesebbkörűen birtokosa, alanya az államhatalomnak, de ez nem jelenti azt, hogy a nemzet vagy a nép lesz a nemzetközi jog alanya, hiszen az állam a szocialista társadalomban is a társadalomtól elkülönült szervezet, azonban itt az elidegenedés önmagába csap át és az állam fél-állam lesz.⁶⁹ A társadalom vagy a nép, vagy a nemzet, vagy a lakosság, valamennyi állam létezésének előfeltétele, anélkül nincs állam.

⁶⁶ Vö.: ENSZ Alapokmánya 34. cikk, 73. cikk, 80. cikk, 83. cikk, 88. cikk.

⁶⁷ Hegel: A logika tudománya. Budapest. 1957. II. rész 7—20. old.

⁶⁸ Hegel: Uo. 1. old.

⁶⁹ Halász Pál: i. m. 1958. 12., 16. old.

A fentiekben kimutattuk az állam lényeges jegyeit. Ezek a lényeges jegyek szoros kapcsolatban vannak egymással. Ezek a kapcsolatok a következőképpen alakulnak. Ha az államhatalom és az államterület egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk, arra a megállapításra jutunk, hogy a terület nem jelent mást, mint az államhatalom érvényesülésének körét, mégpedig tárgyi érvényesülésének körét. Persze itt bizonyos relativitás van, mert az államhatalom nem kizárólag az államnak a területén, hanem egyéb területeken is érvényesülhet. A terület tehát az államhatalom tárgyi érvényesülési körét jelenti. Ha pedig az államhatalom és a társadalom viszonyát vizsgáljuk, a társadalom (nép, nemzet, lakosság) nem jelent mást, mint a hatalom személyi érvényesülési körét, itt is van bizonyos relativitás. Ha pedig az államhatalom és az államszervezet egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk, az államszervezet nem jelent mást, mint amelyen keresztül, melynek segítségével az államhatalom a területre és a társadalomra érvényesül. Ha továbbá az államhatalom és az állami szuverénitás viszonyát vizsgáljuk, a szuverénitás nem jelent mást, mint az államhatalom feltétlen érvényesülését az állam területén, személyein. Ha az államszervezet és az államterület viszonyát vizsgáljuk, az államterület biztosítja az állami szervezet tagoltságát és kiterjedését. Ha az államszervezet és a társadalom viszonyát vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az államszervezet a társadalomtól elkülönült szervezetként jelentkezik és mindig a társadalom valamely osztályának akarátát — persze az osztályakarát kifejezheti az egész nép akarátát is, mint a szocialista államok esetén — megvalósító szervek rendszere. Ha az államszervezet és az állami szuverénitás viszonyát vizsgáljuk, úgy látjuk, hogy az államszervezet egyéb társadalmi szervekhez viszonyítva, a hatalmat monopolizáló szervezet. Más államokhoz viszonyítva, pedig a hatalmat egy meghatározott területen monopolizáló szervezet.

Egyéb kapcsolatok is vannak, mint pl.: a terület és szuverénitás, a terület és társadalom, a társadalom és szuverénitás, a társadalom és osztály, a szuverénitás és osztály, a szervezet és osztály, a hatalom és osztály. Mindezekből láthatjuk, hogy az állam, mint szuverén hatalmi szervezet elválaszthatatlan kapcsolatban van a társadalommal, annak valamely osztályával, azaz az egész társadalommal és egy meghatározott területtel, amely egyébként létezésének anyagi alapját képezi.

V. A fentiekben vizsgáltuk az államot jellemző ismertetőjegyeket. Elemeztük ezen elemek, ismertetőjegyek egymáshoz való viszonyát, kapcsolatát. Rámutattunk az állam és társadalom különbözőségére. Ezek után választ tudunk adni az állammal kapcsolatban általunk felvetett fő kérdésekre.

Első kérdés: *mi az állam?*

Az állam a társadalomtól elkülönült szervezet.

Második kérdés: *mi az állam lényege?*

Az állam lényege osztályhatalom, az osztályokon keresztül kapcsolódik az állam a társadalomhoz.

Harmadik kérdés: *mi az állam fogalma?*

Mielőtt meghatároznánk az állam fogalmát — figyelemmel arra, hogy a meghatározás a jelenség — jelen esetben az állam — lényeges jegyeinek összekapcsolásán alapul — egy kérdést kell tisztáznunk. Van-e akadálya annak, hogy a fogalommeghatározást, így az állam fogalmának a meghatározását az állam és jogtudomány egyes ágainak igényeihez mérten szerkesszék meg?

Lehet-e a tárgy, jelenség, jelen esetben az állam valamennyi ismertetőjegyeinek figyelembevételével szűkíteni (csökkenteni), illetőleg bővíteni (szaporítani) a meghatározást?

Ennek nincs akadálya, feltéve, ha az állam és jogtudomány egyes ágainak igényeihez mértén meghatározott fogalmak feleletet adnak az állammal kapcsolatban fent felvetett két fő kérdésre; mi az állam a valóságban és mi az állam lényege. Ennek kimunkálása a marxista—leninista állam és jogelmélet feladata, figyelemmel a marxista—leninista filozófia, annak egyik ága, a történelmi materializmus megállapításaira.

Az állam lényeges jegyeinek vizsgálata során nem szoltunk az államot jellemző ismertetőjegyek között az állam funkciójáról. »Ismeretes ugyanis, hogy a marxizmus—leninizmus klasszikusai az állam funkcióját — az osztályelnyomásban látják« — mondják sokan, ez azonban vulgarizálás. Az állam funkciója csak lényegileg az osztályelnyomás, mely mint mondtuk forradalmi időkben és azt követően domborodik ki kézzel foghatóan. Az állam funkciója azonban a lényegnél sokkal gazdagabb »a minőségi sokszínűség végtelen totalitása« van meg benne. E kérdés vizsgálata külön tanulmányt igényel, ez az a kérdés, melyben elsősorban fejeződik ki a szocialista és a kapitalista állam közötti lényeges különbség.

Az állam fogalmát az államot jellemző lényeges jegyek figyelembevételével kell meghatározni. Napjainkban különböző fejlődési fokon álló államok léteznek, így nemzetközi jogi szempontból valamennyi államtípusra vonatkozó meghatározás szükséges. A marxizmus—leninizmus klasszikusai által adott valamennyi államra vonatkozó meghatározás — mint kimutattuk — rövid, de egyben rendkívül tömör meghatározás, s nem mind általános, hiszen vannak olyan meghatározásaik, melyek csak kapitalista vagy csak szocialista államokra vonatkoznak, a szocialista államokat jellemző ismertetőjegyek figyelembevételével. Sőt a kapitalista államokon belül is külön határozzák meg az imperialista államokat.

Az államot — az állam és jogtudomány számára s ezen belül a nemzetközi jogtudomány számára — a következőképpen lehet a fentieket figyelembe véve meghatározni:

Állam: a társadalomtól elkülönült, a lakosság (a nép, a nemzet) gazdaságilag uralkodó osztályának (vagy osztályainak) területhez kötött szuverén hatalmi szervezete.

A fenti meghatározás — mellyel kapcsolatban felvethető bizonyos fogyatékoság, csupán lépés az állam teljes fogalmának a megállapítása felé, de nem tekinthető az állam befejezett fogalmának — az általános állam és jogelmélet tétele, melyet a szakjogtudományok szűkíthetnek, de bővíthetnek is, de csak a fent elmondottakat figyelembe véve. Az általunk adott fenti fogalom meghatározás kiindulópontjául szolgálhat valamennyi szakjogtudomány, de a nemzetközi jogtudomány számára is. A fenti meghatározás az állam *általános* meghatározásának tekinthető, de erre fel lehet építeni a szocialista és a kapitalista állam meghatározását is.

Az állam általunk adott meghatározásának a keresztülvitele a nemzetközi jog alkalmazása során, de a nemzetközi jogtudományban is lehetséges. Államról ugyanis akkor beszélünk, ha egy meghatározott területen élő néptől elkülönülten — a többi államoktól önállóan — van egy hatalmi szervezet,

mely látszólag az illető területen élő nép, de a valóságban az illető nép vagy nemzet gazdaságilag uralkodó osztályának hatalmi szervezete, olyan szervezete, mely monopolizálja a hatalmat azon a területen. Éppen ezért az állam létéről csak látszólag beszélhetünk úgy, hogy az állam megvan, ha egy bizonyos területen kialakul az ott élő népek külön hatalmi szervezete, bár kétségtelen, hogy akkor is az illető nép szervezete, ha tőlük idegen.

A nemzetközi jog tehát az államok közötti viszonyokat szabályozza, nem a népek, vagy a nemzetek közötti viszonyokat. A nemzetközi jog ily módon a társadalom (nép, nemzet, lakosság) gazdaságilag uralkodó osztályának (vagy osztályainak) területhez kötött *szuverén hatalmi szervezetei közötti viszonyokat szabályozó jogként fogható fel.*

A kapitalista államok közötti viszonyokat szabályozó nemzetközi jog az uralkodó osztályok közötti viszonyokat fejezi ki, de egyes esetekben kifejezheti a nép akaratát is. Ismeretes pl. a népek harca a háború eltiltása érdekében. A kapitalista államok népeinek is az akaratát fejezi ki az ENSZ Alapokmány akkor, amikor kimondta, hogy »biztosítjuk azt, hogy fegyveres erő alkalmazására, hacsak közérdek nem kívánja, sor többé ne kerüljön.«

A szocialista államok a népek egymás közötti viszonyát fejezik ki, hiszen a hatalmon lévő osztály, a proletariátus kifejezi az egész nép érdekeit.

A szocialista és a kapitalista államok közötti viszonyokat szabályozó nemzetközi jog az uralkodó osztályok közötti viszonyokat fejezi ki lényegileg, a szocialista államokat illetően azzal az eltéréssel, hogy az uralkodó osztály, a munkásosztály, kifejezi az egész nép érdekeit is.

Az érdekek egysége és különbözősége még egyéb formákat is felvethet. A nemzetközi jog ily módon az állam akarataként jelentkező, de lényegileg osztályakaratot kifejező jogként jelentkezik.⁷⁰

A nemzetközi jogtudomány az állammal elsősorban mint a nemzetközi jog *alányával* foglalkozik. A nemzetközi jog alánya — az állam fenti meghatározását figyelembe véve — térbelileg elhatárolt társadalmak gazdaságilag uralkodó osztályainak területhez kötött szuverén hatalmi szervezetei = állam. Az állam, *mint* a társadalomtól elkülönült szervezet egyben *jogalany* (jogi személy, jogképes), azaz jogalanyisággal felruházott szervezet. De ki jogosult az államot felruházni jogalanyisággal? Államon belüli viszonylatban az állam önmaga ruhazza fel magát jogalanyisággal, nemzetközi viszonylatban szintén ez a helyzet. Van olyan nézet is, hogy az állam elismeréssel válik a nemzetközi jog alanyává, azaz nemzetközi jogosultságok illetik meg, illetve nemzetközi kötelezettségek terhelik.

Az eddigi fejtegetésekből önként adódik az államokat jellemző ismertetőjegyek és a nemzetközi jog kapcsolatának vizsgálata. Az államokat jellemző ismertetőjegyek és a nemzetközi jog kapcsolatának kérdései az alábbiakban jelentkeznek; az állam mint szervezet és a nemzetközi jog; az állam mint hatalom és a nemzetközi jog; az állami szuverénitás (szabadság, önállóság, függetlenség, önkormányzat) és a nemzetközi jog (idekapcsolva az államok

⁷⁰ Ezzel kapcsolatban felmerülhet a békés egymásmellettélés és a nemzetközi síkon folyó osztályharc kapcsolata. Meg kell állapítanunk, hogy a békés egymásmellettélés elvének elismerése nem szolgálhat alapul a nemzetközi jog osztályjellegének tagadásához, mert a békés egymásmellettélés gyakorlati megvalósítása erősíti az osztályharcot a kapitalista államokban, kiélezi a kapitalizmus valamenynyi ellentmondását.

egyenlősége és a nemzetközi jog kapcsolatának kérdéseit); az állam területe és a nemzetközi jog; az állam lakossága (nép, nemzet mint a társadalom szervezeti formái) és a nemzetközi jog.

A fenti kérdések részletes fejtegetéseibe jelen dolgozat keretében nem bocsátkozunk, csupán két kérdést emelünk ki: az állam mint szervezet és a nemzetközi jog és az állami szuverénitás és a nemzetközi jog. E két kérdéssel kapcsolatban is csak általános tételek megállapítására szorítunk.

1. Az állam mint szervezet a nemzetközi jogviszonyok alanya csak a maga egészében lehet. Az állam egyes szervei nem lehetnek a nemzetközi jog alanyai. Az államon belüli jogban az állam teljes egészében is, de egyes szervei is lehetnek a jogviszony alanyai. Az államot a nemzetközi viszonyokban a kormány képviseli, mivel a nemzetközi viszonyokban az állam mint egész, közvetlenül szerepel. Persze a kormány mellett, azok megbízásából — ami a nemzetközi szerződésekből is kitűnik — egyéb szervek, illetőleg megbízottak is képviselhetik az államot. De a kormány a külkapcsolatok központi szerve, mert a külügyek irányítása terén nemzetközi jogi szempontból egyetemes hatáskörrel rendelkezik, ugyanis a kormány hajtja végre a legfőbb szuverén által megszabott és ellenőrzött külpolitikai programot. A kormány elismerése akkor jelentős, ha a legfőbb államhatalmi szerv (a szuverén) változik. Ha a szuverén marad, a kérdés fel sem merülhet. Az államfő, mely a szuverén hatalmi szervezet csúcán a második helyet foglalja el és ennél fogva az állam legfőbb szervei közé tartozik, jogosult képviselni az államot. A külügy-minisztérium is jogosult képviselni az államot az államfő nevében. A külügy-minisztériumi képviselő köréből ki kell emelni a követi képviselőt, mely csak egy meghatározott állam felé képviseli az államot, azonban bennük is megtestesült az állam, mint egység, azaz az államot, mint egészet képviselik. A fent felsorolt szervek az államnak, mint szervezetnek a részei, kiknek tevékenységei az állam tevékenységének minősülnek. A szuverénitás az egyes szervek sérthetetlenségében jelentkezik konkrétan, az egyes szervek megsértése azért, mert az államot mint egységet képviselik, az államnak mint egésznek a megsértését jelenti. Az állam tehát mint egység, mint egész a nemzetközi jog alanya. Az állam egyes szervei szerzik a jogosultságokat és az egyes szerveit terhelik a kötelezettségek, de e mögött mindig az állam, mint egész szerepel, s az állam mint egész felelős. Az állam mint egész — azaz a szuverén hatalmi szervezet — közvetlenül felel, ha a jogsértést olyan állami szerv követte el, melynek tevékenysége (ténye) az állam tevékenységéként, tényeként minősül. Az állam csak közvetve felel, ha a jogsértést a területén élő egyén, vagy a területén lévő társadalmi szervezet követte el. Ekkor ugyanis az állam vonja felelősségre őket hatalmánál fogva, amire a nemzetközi jog jogosította fel. A nemzetközi jog szabályozza az állam nemzetközi jogi szempontból fontos szerveinek nemzetközi jogi helyzetét.

Az állam mint szervezet forradalmi változás esetén átalakul, de a forradalmi változás nemzetközi jogi szempontból nem hoz létre új államot, jöllehet az állam mint szervezet, a forradalmi változás közepette átalakul.

Ha nincs az államnak elismert kormánya az állam továbbra is létezik, csak hiányzik az a szerv, mely az állam jogait konkrétan gyakorolja. Az állam ebben az esetben továbbra is a nemzetközi jog alanya marad, hiszen jogképességét nem veszítette el.

Keletkezőben lévő állam esetén mindig egyes szerveket ismernek el, hogy biztosítsák a keletkezőben lévő állam jogait. Ennek több változata van. Lehetséges, hogy az elismert szerv egy másik állam területén van, ebben az esetben az ily módon létrejött szervnek vagy szervezetnek állammá válásához további szervek vagy szervezetek létrehozása szükséges. Továbbá lényeges a terület megszerzése abból a célból, hogy biztosítsa a hatalom gyakorlásának térbeli és személyi feltételeit.

A társadalomtól elkülönült szuverén hatalmi szervezet viszont elveszti állami jellegét, ha a szervezetet felszámolják, vagy ha a szervezet elveszti hatalmát egy meghatározott terület és azon élő nép felett (területének egy részét bekebelezik). Olyan szerv tehát, mely nincs a hatalom birtokában, nem koncentrálja a hatalmat egy meghatározott terület és nép felett, nem állam. A szuverénítás, azaz az önállóság ideiglenes elvesztése nem jelenti az államiság megszűnését. Azonban a terület a rajta élő néppel még önmagában nem képez államot, ismeretes ugyanis, hogy a II. világháború után Németország fennmaradt, de a két német állam kialakulásáig nem volt német állam. A német államot a II. világháború után megsemmisítették, de ez nem jelentette a nép és a terület megsemmisítését, így újabb államok létrejöttére megvolt a lehetőség, mely be is következett.

2. Az állami szuverénítás az adott államnak, mint az uralkodó osztály hatalmi szervezete önállóságát, érinthetetlenségét jelenti, mely kifelé elsősorban a kormányzati tevékenységet megvalósító legfőbb államhatalmi szervek hatáskörének érinthetetlenségében jelentkezik, ideszámítva a kormányt is, mely kormányzati tevékenységet végez s külső, azaz nemzetközi viszonylatban is jelentős. Elvi élel le kell szögeznünk, hogy a nemzetközi jog egyetlen szabálya sem korlátozhatja — az államok hozzájárulása nélkül — az államok szuverénítását, elsősorban a kormányzati tevékenységben résztvevő állami szervek hatáskörét. Az állami szervek s így a legfőbb államhatalmi szervek hatalma korlátlan, mind belsőleg, mind külsőleg. Az állam s annak szerveiként a legfőbb államhatalmi szervek mind belsőleg, mind külsőleg maguk korlátozhatják szuverénításukat és így hatáskörüket is. Az államok önmaguk által a szuverénításukat korlátozó szerződéseket köthetnek. Napjainkban azt látjuk, hogy egyre szaporodnak azok a nemzetközi jogi normák, melyek korlátozzák az állami szuverénitást. Az ily módon kötött nemzetközi szerződések kötik az államokat, kötik mind a központi, mind a helyi hatalmi szerveket s a vele való szembehehelyezkedés sérti a törvényesség elvét a nemzetközi jogban.⁷¹ Ez azonban nem jelenti az államok által kötött nemzetközi szerződések megváltoztathatatlanságát. Az állami szuverénítás — elsősorban a központi államhatalmi szervek hatalmának, hatáskörének — korlátozása nem szüntetheti meg az állam szuverénitását, hiszen a nemzetközi jogszabályokba foglalt kötelezettségek nem jelentik a szuverénítás eltulajdonítását. Az állam — annak ellenére, hogy szuverénitását a nemzetközi jog korlátozza — de facto szuverén marad, ugyanis a szuverénítás korlátozása jogi helyzet s az állam a jogi helyzetet megszüntetheti. Más kérdés az, hogy ez törvénytelen lesz-e, vagy igazságos. A szuverénítás eltulajdonítása — ha időleges is, hiszen véglegesen nem lehetséges, mert a szuverénítás tényleges

⁷¹ Vö. Buza László: A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban című munkájával. Szeged. 1957. Acta Jur. er Pol. Tom. III. Fasc. 1.

helyzet, látjuk ezt pl. Abessziniánál — csak akkor következhet be, ha az állam lemond arról, hogy szabadon döntsön — az általa elfogadott nemzetközi jog figyelembevételével — külső és belső ügyeiben egyaránt. De a szuverénítás ekkor is feltámadhat.

Jelen dolgozat keretében nem tesszük vizsgálat tárgyává az államkapcsolatok és az általuk adott állam-meghatározás egymáshoz való viszonyának kérdését. Azonban fenti állam-meghatározásunk itt is érvényesül azzal az eltéréssel, hogy az általunk jelzett, s az államot jellemző ismertetőjegyek közül egyesek »kettősségekben« jelentkeznek. -

Dr. Ignác Papp

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

(Резюме)

Автор намечает своей целью рассмотрение связи настоящего государства и международного права. С учетом двух мировых систем автор пытается сконструировать общее понятие, характеризующее все типы государств.

Автор дает оценку определениям государства данным венгерскими и зарубежными авторами, ибо они не дают соответствующего ответа на вопрос, что такое государство, какова сущность государства и не разграничивают государство и общество. Они не пользуются понятиями в своем настоящем смысле и их взгляды часто могут быть отнесены к агностикам и к Аристотелю.

Исходя из определений классиков марксизма-ленинизма, автор излагает и анализирует существенные отличительные признаки государства и определяет, что государство прежде всего является обособленной организацией, располагающей властью, и власть имеет суверенитет. Государство как суверенная организация власти связано с территорией и с господствующим в экономическом отношении классом общества. Автор анализирует отражение вышеуказанных отличительных признаков в законодательном международном праве с особым вниманием на Устав ООН.

В заключение автор дает ответ на выдвинутые им главные вопросы, связанные с государством, и с принятием их во внимание, определяет государство для политических и юридических наук, а в пределах этого для международного права. Согласно этому государство: обособленная от общества суверенная организация власти связанная с территорией господствующего в экономическом отношении класса населения.

DR. IGNACE PAPP

LA DÉFINITION DE L'ÉTAT ET LE DROIT INTERNATIONAL

(Résumé)

L'auteur a comme objectif l'examen de la relation entre l'état réel et le droit international. En considération des systèmes respectifs des deux mondes, il essaie de construire une notion générale, caractéristique pour chaque type d'état.

Il soumet à une critique les définitions d'état des auteurs hongrois et étrangers, qui ne donnent pas une réponse propre à la question de savoir, quelle est l'essence de l'état et ne délimitent pas l'état et la société. Ils n'emploient pas les notions dans leur vrai sens et leurs conceptions peuvent être souvent ramenées aux agnostiques et à Aristote.

Partant de la définition des classiques du marxisme-léninisme, l'auteur esquisse et analyse les signes distinctifs essentiels de l'état, et établit, qu'avant tout, l'état est une organisation différenciée ayant du pouvoir dont l'accessoire est la souveraineté. L'état, comme un organisme de domination ayant la souveraineté, est lié à un territoire et à la classe économiquement dominante de la société.

Il analyse le réfléchissement des signes distinctifs mentionnés dans le droit international positif, ayant un égard spécial à la charte fondamentale de l'Organisation des Nations Unies.

Enfin, il donne une réponse aux questions principales afférant à l'état, posées par lui-même et c'est tenant compte de celles-ci qu'il définit l'état à l'égard de la doctrine juridique et au sein de cette dernière à l'égard du droit international. Selon sa définition, l'état est un organisme de domination isolé de la société, lié au territoire de la classe économiquement dominante de la population.

Elemér Pólay

**Prof. del diritto romano
nell' Università di Szeged**

**IL CARATTERE E LUOGO DELLE REGOLE DELLE
RELAZIONI INTERSTATALI NEL SISTEMA DEL DIRITTO
ROMANO**



1. Il problema se Roma avesse avuto il diritto internazionale — anzi, andando più avanti se avesse avuto il diritto pubblico internazionale e il diritto privato internazionale per sè stessa, occupava già alcune volte la letteratura. Alcuni dei romanisti prendono posizione negativa,¹ altri desiderano dimostrare l'essere del diritto internazionale,² poi altri di nuovo hanno l'opinione che Roma avesse avuto il diritto pubblico internazionale proprio e il diritto civile privato,³ dicendo però che queste idee non sono da interpetrare del tutto nel senso odierno.⁴

Le opinioni diverse dell'essere o non essere del diritto romano internazionale — non ostante gli accenni che fanno alcuni osservando, che la questione di sopra è da esaminare secondo le diverse epoche⁵ — hanno però il difetto comune che non danno abbastanza importanza al fatto, che nello sviluppo storico di Roma tenente schiavi ci sono due fasi l'una dall'altra del tutto differenti da osservare: l'epoca della schiavitù patriarcale e quella della schiavitù produttiva merci ed anche in quest'ultima si distingue un periodo che tende in su ed un altro che tende in giù. *Altre particolarità caratterizzano il primo ed altre il secondo periodo della schiavitù romana, e queste particolarità stabiliscono immediatamente o indirettamente il parere della classe regnante di Roma in ogni tempo, riguardante al contatto tra gli Stati, poi al diritto che sistema questa relazione.*

Le questioni fatte di sopra saranno esaminate da questi punti di vista.

2. Che una formazione sociale chiamata Stato in certi tempi, certe norme legali internazionali le possa dominare o no, dipende da ciò se in un tempo dato possa fare parte da soggetto della cosiddetta relazione giuridica internazionale.

Sotto relazione giuridica internazionale s'intende una relazione i soggetti della quale l'uno dall'altro sono indipendenti (una certa dipendenza effettiva per es l'appartenenza alla comunanza d'interessi di un altro Stato non ne fa cambiare) l'oggetto della quale è il contegno privato dagli Stati nel rapporto interstatale, il contenuto invece è uguale a questi diritti riguardanti

¹ Fusitano: Dei Feziali e del diritto feziale (Roma, 1884.) p. 11. — Fauchille: Traité de droit internat. public. (Paris, 1922.) vol. I., pp. 70—71.

² Mommsen: Abriss des röm. Staatsrechts (Leipzig, 1907.) p. 62.

³ Baviera: Il diritto internazionale dei Romani (Estratto dall'archivio Giur. F. Serafini, N. S. Vol. I. Modena. 1898.) pp. 433. e. s. — Ha la stessa opinione il Krüger nella sua recensione scritta all'opera di sopra. (Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung = SZ. 1898. v. 19. pp. 264—267.).

⁴ Mommsen, op. c. e Baviera op. c.

⁵ Baviera, op. c.

al contegno ed agli obblighi. La lesione del contenuto della relazione giuridica da parte dei soggetti può portare con sé da *sanzione* l'autosoccorso dalla parte lesa.

Tanto nell' esaminare del periodo patriarcale, quanto in quello della schiavitù producente merci sono dunque i seguenti problemi da chiarire:

Se lo Stato in contatto con Roma fosse stato indipendente da Roma o se dipendesse in parte da lei *questo fatto escludesse la libertà di condurre guerra o no*.⁶ E che Roma considerava appunto queste due circostanze come criteri dell'indipendenza ci dimostra il fatto, che i suoi alleati latini — nel tempo difficile politico della città — ne estorcevano per così dire la dichiarazione della libertà di condurre guerra (Liv. 8. 2. 13.), d'altra parte i contratti fatti con Roma tiravano con loro per conseguenza la cessazione della libertà di contratto dell'altro Stato a meno che avesse la potenza uguale a quella di Roma;

si deve inoltre chiarire se fossero stati a Roma o negli Stati in contatto con lei delle Istituzioni giuridiche (o in base al diritto di uso o in base a contratti) che sono del tutto uguali o in parte simili in tutti e due Stati;

se di fronte a quella parte che viola il contenuto della relazione giuridica la parte lesa avesse la riconoscenza giuridica dell'autosoccorso da lei adoperato,

finalmente in quanto i rapporti interstatali necessitavano nel diritto interno di Roma la fondazione di certe Istituzioni, in che sezione del sistema del diritto romano queste si collocassero.

I. Il diritto riguardante ai rapporti interstatali nell'epoca della schiavitù patriarcale.

1. L'origine di Roma — come è noto — è avvolta dalla nebbia dei racconti popolari. Gli inizi dello Stato indipendente si concordano col tempo dei tre re (cioè il dominio etrusco). Questo viene giustificato dalla Costituzione attribuita già di nuovo dalla letteratura al re Servio Tullio,⁷ la quale rispecchia con i suoi censi di bene la società di classe.

Nella letteratura è abbastanza generale l'opinione che Roma dagli inizi della sua origine di Stato era la «potenza principale» della Lazio. Questa concezione però è difficile ad accettarla. È impossibile in primo luogo perché le fonti che trattano questo primo periodo di Roma, risultavano in gran parte nel tempo del Principato di Augusto (le opere di Livio, Dionisio, Diodoro) cccsi cercano di far rispecchiare l'idea dell'«Imperium Romanum» al passato⁸ ed i loro dati non si sono fondati sul calendario (Fasti) che descrive autenticamente gli avvenimenti, o non si fondano sugli appunti antichi editi da P. Muzio Scaevola (Annales maximi) ma li prendono di secondo o terza mano. Ma contro l'egemonia originale e permanente di Roma parlano già anche i dati nei racconti popolari.

⁶ Lo stesso punto di vista venne già espresso anche da Mommsen. (Röm. Staatsrecht. Leipzig, 1887. v. III. pp. 666. e. 671.).

⁷ Maskin: Az ókori Róma története (Budapest, 1951.) p. 80.

⁸ Però anche il Livio (1. 9. 1.) riconosce, benché Lui lo ricordasse riguardo al rapimento delle donne Sabine, che Roma dovesse rafforzarsi per poter giungere al livello di sviluppo delle città latine ed a quelle delle forze armate. («Iam res Romana adeo erat valida ut cuilibet finitimarum civitatum bello par esset.»)

Secondo il Livio (1.52) ed il Dionisio (3.34.) la Lazio o una parte di questa stava sotto l'egemonia di Alba Longa e questa egemonia Roma l'acquistò soltanto più tardi. Anzi, alcuni dati dicono, che la parte principale nello stesso tempo fosse divisa tra queste due città. (Liv. 1. 24. 9.). Inoltre come Mommsen ci spiega⁹ — al »nomen Latinum« (alleanza della città) che stava sotto l'egemonia di Alba Longa, originariamente Roma non ci apparteneva. Si tratta soltanto del fatto, che sotto il dominio dei tre re etruschi attraverso Roma poteva farsi valere un certo influsso etrusco nella Lazio settentrionale.

Se si guarda invece i *dati storici* più autentici, anche questi ci mostrano l'uguaglianza con Roma. Così secondo il contratto di Aricia (alleanza di otto città settentrionali) la metà della preda di quella spetta a Roma, l'altra ne spetta l'alleato (Dion. 6.95 e Liv. 2. 41. 1.) poi dopo il contratto fatto col l'alleanza di città degli Ernici¹⁰ (a. cr. 486) la preda viene distribuita tra Roma, l'alleanza latina e quella degli Ernici (Plin. hist. n. 34. 5. 20. e Dion. 8.77). Di fronte a questo — e questa circostanza ci mostra piuttosto la parte più importante di Aricia — le solennità comuni sono da rinnovare annualmente secondo il contratto e sono da tenere nel boschetto di Diana ad Aricia (Cato orig. 2.21.). L'uguaglianza con Roma ci mostra anche il fatto, che secondo l'alleanza di Aricia ed il contratto tra Roma quando i Romani, quando il nomen Latinum fornirono il cosiddetto dittatore per l'alleanza, dal quale le forze militari erano diretti. (Festo. 241.).

Questa relazione coordinativa¹¹ poteva durare però soltanto fino alla caduta del pericolo etrusco. Roma dopo dieci anni di assedio occupò Veii — la città etrusca — (a. cr. 396.); gli abitanti della città o li uccisero o li tenevano nel giogo di schiavitù (Liv. 5. 1. e s.). Con ciò Roma ferì mortalmente gli Etruschi e nello stesso tempo si acquistò il primo posto tra le città giovani schiavitenenti, cioè tra gli alleati, perchè nel corso della sua storia aveva posseduto per prima volta una grande massa degli schiavi.

Questo rafforzamento di Roma durò però relativamente breve tempo. Negli anni verso l'ottanta del secolo IV. per conseguenza del distruggimento della Città dai Galli, quello s'indebolì. Ciò risultò anche la debolizione della sua parte nella Lazio. Così fu rotta anche l'amicizia quasi per due decenni con l'alleanza latina.¹² Soltanto il periodo di un nuovo attacco gallico dette la spinta alla fu alleanza latina a mandare delle squadre a Roma nel senso del vecchio contratto (questo non accadde secondo il Livio [8. 12.] già da molto tempo).

Dopo questo l'ordine schiavitenente si rafforza sempre più a Roma, ciò suppone il perfezionamento del potere dello Stato di fronte agli Stati nella Società dei quali ci sono ancora i resti della comunità vetusta (per es. i Samnidi¹³), o dove si fa valere soltanto la forma rigida patriarcale della schiavitù. Questo muove Roma a cominciare una politica di conquista. L'occupazione della Campania (a. cr. 341.) ci mostra già questa via. La supremazia di Roma nella Lazio invece viene creata definitivamente soltanto dalla guerra latina. (a. cr. 340—348.). Il »casus belli« ci rispecchia già lo stato ragguardevole

⁹ Mommsen: Staatsr. III. 611.

¹⁰ Mommsen: Staatsr. III. p. 619. (»der Städtebund der Herniker«).

¹¹ Quest'uguaglianza viene constatato da Nap (Die Röm. Republik. Leiden. 1935. pp. 68—69.) e Rosenberg (Geschichte des Latinerbundes. 1919. p. 147 e. s.).

¹² Maskin op. c. p. 89.

¹³ Maskin op. c. p. 89.

di Roma. (I Romani s'indignavano per il fatto che i rappresentanti delle città latine invitati al Senato volevano che l'uno dei Consuli e la metà dei Senatori fossero latini¹⁴). Finita la guerra latina, l'alleanza latina si sfascia e Roma porta i membri dell'alleanza latina a stato dipendente.¹⁵

Il fatto che nei primi secoli del diventare Stato la schiavitù si presenta nella sua forma patriarcale, similmente alle città, che avevano la potenza simile allo Stato, colle quali Roma è in contatto, esclude la parte direttiva di Roma nella Lazio.¹⁶ Si vede la sua parte spiccante tra le altre città latine, quando nelle lotte fatte per la sicurezza — e per il suo stato centrale e per la possibilità di difenderlo facilmente — aveva più possibilità delle altre città di costruire sempre più il sistema di schiavitù e con questo prende la via in sostanza del sistema di schiavitù produttiva merci.

2. Quanto al problema se Roma potesse essere in quel l'epoca il soggetto di relazioni giuridiche internazionali, si deve esaminare con che Stati stesse in contatto giuridicamente organizzato.

a) Prima di tutto aveva il contatto cogli Stati l'indipendenza dei quali da Roma è indiscutibile. Tale era Cartagine, colla quale Roma in quest'epoca (dalla sua origine fino allo sfascimento dell' alleanza latina) fece due patti (a. cr. 509. e 348.) secondo il Polibio (3.22—25.);

b) è stata in contatto con certe alleanze di Stati, come per es. coll'alleanza ariciana ed ernica che si presentavano nel patto da unità della politica estera probabilmente sotto il dominio di una città;¹⁷

c) con i diversi membri delle alleanze di Stati, così per es, tru le otto città dell' alleanza ariciana (Tusculum, Aricia, Lanuvium, Laurentum e Ardea poi Cora, Tibur, Pometia) di queste aveva il contatto con Lanuvium,¹⁸ Laurentum¹⁹ e Ardea.²⁰

d) coi membri dell'alleanza latina nati probabilmente nell'epoca dei racconti popolari, che erano sotto l'egemonia di Roma, come per es. Lavinium e Gabii.²¹

¹⁴ Maskin op. c. pp. 98—99.

¹⁵ Alcune città si mescolavano con Roma, agli abitanti delle altre Roma estende la sua potenza giuridica di diritto dei beni e di famiglia ottengono il diritto di votazione nelle tribù, e saranno divisi nelle squadre secondarie. Lo stato di prima rimane soltanto nella relazione con le città Tibur e Praeneste. (Lübteu: Das röm. Volk. Frankfurt. a/M. 1955. p. 645. e. Faskin op. c. p. 99.).

¹⁶ Contro questo parla, che già nel sec. V. a. cr. a Roma appare la colonna metallica segnata (aes signatum), poi le monete coniate e le multe pagate finora in bestie, saranno pagate in denaro, questo però come spiega Kuczynski (Allg. Wirtschaftsgesch. Berlin. 1949. vol. I. pp. 86—87.) — non significa lo sviluppo considerevole dell'industria cittadina. L'economia finanziaria pervenne a Roma per lo più per i nessi coll'Italia meridionale a Roma, da una vita economica più sviluppata. — Kunkel: Röm. Rechtsgesch. (Köln. 1956.) p. 5.

¹⁷ Questo poteva essere dal primo Aricia o Tusculum.

¹⁸ Il contatto con Lanuvium viene indicato dalla concordanza di Roma, fatta con questa città, nella quale — secondo il Livio Lanuvium s'impegna di sostenere le spese delle cerimonie latine. (41. 16.).

¹⁹ »Cum Laurentibus renovari foedus iussum« (Liv. 8. 11. 15.).

²⁰ »Legati ab Ardea Romam venerunt... in foedere atque amicitia mansuros...« (Liv. 4. 7. 4.).

²¹ »Foedus inter Romam Laviniumque renovatum est« (Liv. 1. 14.). Il contratto colla città Gabii fu fatto nel tempo di Tarquinio Superbo (Dion. 4. 58.).

La libertà di far patti e di menar guerra è valida assolutamente per la categoria a/ perchè i due contratti di Roma con Cartagine assicurano per tutti i due Stati il commercio reciproco in base all'uguaglianza completa. E però più problematica la situazione degli altri Stati.

Le due alleanze di Stato già menzionate come unità di politica estera (e probabilmente anche colle altre città che riconoscevano la sua egemonia) sono uguali con Roma (la terza parte della preda). L'alleanza triplice non poteva toccare allora il diritto di Roma (quello delle sue città) e quello del contratto e del menar guerra dell'alleanza ariciana ed ernica, poichè questo non aveva niente da fare neanche coi diritti di questo genere di Roma (ciò dimostra la guerra menata da sola contro Veii). Il fatto che Livio accanto alle legioni romane parla delle squadre latine ed ernice come l'«*exercitus socialis*» sotto la guida dei consoli (3. 4. 10.), non fa cambiare la nostra opinione, perchè l'alleanza triplice era un'alleanza di natura difensiva e soltanto il Livio dell'epoca imperiale fa degradare le schiere in schiere sussidiarie. Al diritto di menare guerra indipendentemente, dà l'espressione altrimenti il Livio per l'alleanza latina (probabilmente di Aricia) e per i membri di quella quando constata: «*in foedere Latino nihil esse, quo bellare cum quibus ipsi velint, prohibeantur*» (8. 2. 13.). Inoltre però i membri dell'alleanza latina potevano guerreggiare anche l'uno contro l'altro, ciò venne proibito soltanto per il tempo delle feste latine: «*cum Latiar... concipitur... nefas est proelium sumere*» (Macrobio sat. 1. 16. 16. — Dion. 4. 9.).²² Ogni segno ci mostra dunque che il contratto fatto coll'alleanza ariciana ed ernica non consumava il diritto degli Stati alleati contrattanti e quello dei suoi membri e dei tre Stati — il diritto di fare dei patti, di menare guerra indipendentemente. Ciò poteva esser limitato tutt'al più dagli interessi della triplice alleanza.²³

Mentre invece le due alleanze cioè i membri di questa e Roma avevano dei diritti limitati di far contatti e di menar guerra, riguardante alla categoria d/ (l'egemonia di Roma dei racconti popolari) ciò non è valevole. Livio ne indica in diversi luoghi. Così per es. del tempo di Servio Tullio dice che: «*Romae fanum Dianae populi Latini cum populo Romano fecerent; ea erat confessio, caput rerum Romam esse*» (1. 45.). Ma se Livio per conseguenza di ragioni conosciute non ci fornì dei dati fidi, ce ne sono a questo riguardante da Polibio che è degno di fede, il quale comunicando il testo del primo patto tra Roma e Cartagine (3. 22.) constata che Cartagine s'impegnò di non insultare le città latine fino che esse obbediscono ai Romani. Questo patto risultò nel sec. VI., cioè prima della data del patto coll'alleanza di Aricia e così le città latine menzionate nel patto, potevano essere soltanto quelle, le quali stavano già nel tempo dei racconti popolari sotto il dominio di Roma. I patti prima menzionati per es. tra Lavinium, Gabii e Roma significano tutt'al più che Roma riteneva necessario di tempo

²² Mommsen: Staatsr. III. p. 616.

²³ Il contratto romano fatto coll'alleanza ariciana, la scienza storica moderna appoggiandosi a Dionisio 6. 95. — Maskin op. c. p. 87. — Diakov—Nikolski (Az okori világ története. Bpest, 1954. p. 403.) lo considera un contratto nato tra parti uguali, benchè sia un'esagerazione la constatazione di Maskin (op. c. p. 87.), secondo la quale «Roma entrò evidentemente nell'alleanza latina e non ne uscì». Contro questo parla la divisione della preda in due, poi il diritto fissato nel contratto di dividerla in tre.

in tempo — secondo la sua situazione politica — a rinnovare i patti che assicuravano per lei l'egemonia, non significano però in nessun caso il diritto per quest'ultimi, di fare patti indipendenti.

3. Un'altra questione: se esistessero a Roma e negli Stati menzionati delle Istituzioni giuridiche corrispondenti in parte o del tutto l'una all'altra?

a) *Organi di alleanza* risultarono già nei tempi dei racconti popolari. Secondo il Livio (l. 45.) il contratto fatto tra Servio Tullio ed i rappresentanti delle città latine, che produceva un culto di Diana sull'Aventino, tra Roma e le città latine creò l'ordine antichissimo latino degli alleati, secondo il quale funzionavano una comizia alleata (Dion. 5. 50.), un funzionario superiore (dictator latinus)²⁴ e l'esercito. Roma aveva naturalmente la *parte principale* in questi organi. Questi organi soprastavano anche dopo i contratti fatti coll'alleanza ariciana ed ernica, ma qui si faceva valere la parità, perchè il funzionario superiore fu dato alternativamente da Roma e dall'alleanza di Aricia (Dion. 6. 95. e Festo 241.). Lo stesso carattere alleato avevano le Istituzioni del culto religioso più prima in contatto col culto di Diana sull'Aventino poi con quello di Aricia.

b) La romanistica che viveva finora nella concezione del fascino della «supremazia mondiale di Roma»²⁵ prestò poco attenzione al fatto, che gli organi di Roma che erano destinati a curare il contatto internazionale (la legazione, il disbrigo di fare contatti, l'esecuzione della dichiarazione di guerra ecc.) non erano esclusivamente organi romani, ma si potevano ritrovarli dai Latini, anzi da altri popoli dell'Italia. Così la *corporazione dei fetiales* (= il collegio pretense competente al contatto internazionale) era un'Istituzione giuridica di carattere internazionale. Secondo il Livio (8. 39, 14. a. cr. nel 432 i Samniti mandarono dei *fetiales* come legati a Roma. Anche il capo del collegio il pater patratus era conosciuto dai Latini: «condixit pater patratus populi Romani Quiritium patri patrato Priscorum Latinorum» (Liv. 11. 32. ll.; pater patratus dell'Alba — Liv. 1. 24.). Anche le formule di trattamento degli Stati che erano in contatto, erano simili in riferimento a questi collegi.²⁶ La creazione di questi organi fu fatta in base al diritto consuetudinario internazionale. Ciò viene motivato nella relazione dei Latini dall'origine comune, dal culto, dalla lingua e storia, spesso dalla concezione del diritto, mentre da altri popoli italiani evidentemente dal contatto più frequente con Roma.

c) L'uso interstatale per lo stato dei legati è antichissimo. *L'immunità dei legati* si ritrova in ogni diritto antico.²⁷ Come originariamente tutto il contatto internazionale, così anche la persona di un legato sta sotto la *tutela* dei Dei, da ciò deriva l'immunità dei legati. Le fonti di più tardi

²⁴ Lübtow: op. c. p. 645.

²⁵ Gajzágó: A nemzetközi jog eredete. (Bpest, 1942.) 2. e. p. s.

²⁶ Schmidt: Zum internat. Rechtsverkehr der Römer. SZ. 1889. v. 9. p. 124.

²⁷ Krüger (op. c. p. 265) lo ritiene l'Istituzione vetustissima internazionale. Pernice (Parerga. SZ. v. 17. p. 172.) ritiene l'immunità dei legati tanto naturale, che secondo lui questo non è un'Istituzione del diritto internazionale. Ciò crediamo sia ingiusto. È contro questo anche il luogo menzionato da Livio secondo il quale per le offese toccate ai legati, si doveva regolare la relazione tra Roma e Lavinium. (l. 14.).

spiegano poi che i legati pretendevano inoltre all'alloggio ed al vitto, al danaro necessario ed al posto d'onore alle feste popolari.²⁸

d) Si possono considerare gli stessi *contratti*, come Istituzioni del contatto internazionale, *le cui formalità rigidamente sacrali* si formavano alternativamente nella Lazio.

e) Un'altra Istituzione giuridica del contatto internazionale è la *neutralità* creata con contratti di amicizia, della quale parleremo ancora trattando l'amicizia. Un tale contratto si formò secondo il Mommsen²⁹ tra Porsenna, re di Clusio — città etrusca — e Roma, nei primi anni della repubblica. (Dion. 5. 35.).

f) I *fetiales* avevano il dovere dell'*estradizione* (Dion. 3. 31.). In quanto questa corporazione funzionava in quello Stato che aveva il contratto con Roma, così la procedura d'estradizione era uguale in tutt' e due Stati.

g) Un'Istituzione vecchissima del contatto internazionale è anche il *diritto dell'ospizio* (*hospitium*). Questo si fonda probabilmente sul contratto. Livio ricorda parlando del rapimento delle donne Sabine che i Romani ed i Sabini si godevano il diritto dell'ospizio alternativamente, e che l'azione violenta da parte dei Romani era la lesione del diritto dell'ospizio (l. 9. 9.). È interessante a questo proposito il luogo di fonte che deriva da Festo (De verb. s. 127.) il quale nell'enumerazione dei municipi parla di una categoria degli stessi di quel tempo, i cui cittadini non diventavano cittadini romani, se invece abitavano a Roma (o ci si trattenevano?) spettavano a loro gli stessi diritti e doveri, cioè gravavano a loro come ai cittadini di Roma, eccetto il godimento del *ius suffragii* e *ius honorum*. Egli enumera tra queste città Cumae ed Acerrae della Campania, poi Fundi, Forminae, Lavinium, Tusculum della Lazio. Questa parte del testo ci dimostra, che qui si tratta degli Stati che facevano contratto di amicizia con Roma, i cittadini dei quali si godevano l'ospizio (ed i sopradetti stati giuridici) a Roma, che però suppone una reciprocità. In base a questo allora possiamo supporre, che queste città — quanto alla loro potenza erano simili allo Stato — in un tempo storico fossero indipendenti da Roma. Ciò dimostra la circostanza che nell'enumerazione di Festo hanno parte due Stati — membri dell'alleanza di Aricia — Tusculum e Lanuvium della Lazio, delle quali avendo già parlato prima, dimostravamo che queste non solo attraverso il contratto, ma una per una avevano il diritto proprio, di poter fare dei contratti e di menar guerra indipendentemente da Roma (ciò venne limitato tutt'al più dagli interessi dell'alleanza triplice già menzionata).

h) Finalmente il contratto interstatale creò per i commercianti romani e per quelli a Cartagine nel sec. VI. da tutti i due popoli un'Istituzione giuridica, assicurata dallo Stato e che somigliava al diritto dell'ospizio. Secondo questa — come Polibio spiega, — (3. 22.) il commerciante romano nel quartiere per lui aperto può comunicare liberamente coll'intervento e controllo di un impiegato cartaginese, può fare i suoi negozi, nelle sue

²⁸ Mommsen: Staatsr. III. p. 597.

²⁹ Mommsen: Staatsr. III. p. 592.

discussioni giuridiche le autorità di là decidono. La stessa cosa è valevole per i commercianti di Cartagine.³⁰

4. Nel caso della lesione³¹ dei rapporti tra Roma e gli altri Stati, servi da sanzione l'*autosoccorso*, che significò praticamente la guerra. Il fatto della guerra a questi tempi era diversamente considerato dal punto di vista ideologico e giuridico che ai tempi di più tardi. *I contratti più antichi erano confermati da parte di tutt'e due Stati contrattanti dal giuramento*, o per i *fetiales* o per i magistrati competenti più tardi (Liv. 1. 24. 9. — 38. 39. 1. — Dion. 6. 21. — Polib. 21. 46. 1.). La lesione del contratto significava uno spergiuro (l'invasione a Roma, il fare prigionieri dei cittadini, la rapina degli oggetti di bene) secondo la quale lo spergiuro fu scomunicato e similmente al contegno lesivo riguardante al diritto sacrale fu concesso al giudizio dei Dei. Quanto alla lesione del contratto, gli organi romani, competenti d'autorità suprema, i *fetiales* rispondevano che il diritto sacrale fosse stata lesa o no. (Cic. de leg. 2. 9. 21.). Poi inoltre alle formalità sacrali prescritte seguì la richiesta di soddisfazione (*rem repetere* di fronte allo Stato lesivo, nella quale il *pater patratus* confermava con giuramento di fare la causa giusta (Liv. 1. 32. 6. 7.). Se la soddisfazione (la consegna delle cose rubate, delle persone fatte prigionieri, dei rei) non fu fatta, chiamava i Dei per far' testimonianza (Liv. 1. 32. 10.). La via per il giudizio dei Dei fu aperta da questo procedimento. Al giudizio divino dava corso libero in base alla decisione del senato (Liv. 1. 32. 10. 12). la dichiarazione di guerra fatta tra formalità rigide per mezzo dei *fetiales* (Liv. 1. 32. 12. 13. — Gell. 16. 4. 1.). Il mezzo del giudizio è il Popolo Romano, che adesso già in accordo con i Dei può annientare il popolo scongiuro lesivo i Dei.³² Il «*iustum piumque bellum*» del Popolo Romano (Cic. de rep. 2. 17. 31.) non è altro, che «*purum piumque duellum*» (Liv. 1. 32. 12), è un duello simile al giudizio divino, nel quale i Dei proteggono Roma.³³ Evidentemente tutto ciò era valevole anche nei diritti sacrali di tutti quegli Stati, i quali riconoscevano il collegio dei *fetiales* come Istituzione giuridica, e che stavano sotto il regno degli stessi Dei che Roma.

5. Esaminando se esistesse in quest'epoca un certo diritto internazionale, è giusto di partire dalle circostanze delle città greche (*dei poleis*). È un punto di vista accettato nella letteratura che in relazione dei *poleis* ogni sospetto escluso si può parlare di diritto internazionale:

perchè qui partecipavano al contatto internazionale i *poleis* pienamente indipendenti l'uno dall'altro o più o meno indipendenti (per es alla guerra

³⁰ Mommsen: Staatsr. III. p. 600.

³¹ Agli Stati che non erano in contatto contrattante con Roma la procedura dei *fetiales* non era valevole (Mommsen: Staatsr. III. p. 591.), allora nella guerra da menare contro questi l'*autosoccorso* non si presentò da giudizio divino.

³² È simile lo stato di quel privato che violò le regole del *ius sacrum*: «*neque fas est eum immolari, sed qui occidit, parricidii non damnatur*» (Festo. 318.).

³³ L'atteggiamento di Kaser (Das altröm. ius. Göttingen. 1949. p. 22.) nella più nuova letteratura è fermissimo riguardante al carattere di giudizio divino della guerra nel diritto vecchio romano. Di fronte al punto di vista del Baviera, secondo il quale fu un'idea fondamentale del diritto internazionale di fare attenzione a un certo diritto anche di fronte al nemico — è molto più giusto il punto di vista del Krüger (op. c. p. 265), il quale attribuisce ai punti di vista religiosi il carattere definitivo.

tra Atene e Sparta nel 445 ha messo fine una pace fatta per trent'anni, durante i quali lottavano l'una coll'altra per via diplomatica, che indica la pienissima indipendenza),

perchè il contatto internazionale aveva delle Istituzioni sviluppate:

perchè il contatto internazionale aveva delle Istituzioni sviluppate: così i diritti distinti dei legati (presbeis) e dei nunzi (kerykes),³⁴ l'Istituzione (Polydeukes 3. 5.) dell'ospizio (proxeneia) e a Sparta (Herodot. 6. 57.), e a Delphoi (Euripid. Andr. 1103.), l'uguaglianza di diritti tra i cittadini dei due Stati e quella con i cittadini di un terzo Stato dei due (isopoliteia),³⁵ l'arbitrato internazionale. Ci si sono sviluppati: l'idea della guerra giusta (Aristotele Pol. 1. 3. 8.) le dichiarazioni di guerra sotto certe condizioni, le regole di guerra,³⁶ il cambio dei prigionieri di guerra (Herodot. 5. 77.), la consegna dei cadaveri dei morti (Thukyd. 1. 63.), armistizio per lo scopo di seppellimento dei caduti (Herodot. 9. 79.). Oltre a tutto questo si formavano le formalità dei contratti.³⁷

Finalmente se i doveri risultati dalle relazioni internazionali riguardanti agli Stati, dallo Stato o da un individuo erano lesi, la sanzione era la guerra come forma generale del autosoccorso, il quale seguì al posto dell'Istituzione androlepsia ancora non conforme ai principi del diritto internazionale (se uccisero un cittadino di Atene all'estero, i suoi parenti potevano arrestare tre cittadini di quello Stato, e citarli in tribunale).³⁸

La letteratura moderna, come quella precedente considerano Roma un polis, che consta dalla città (urbs) e dall'ager³⁹, e questo vale più o meno per le città latine.⁴⁰ Come abbiamo già menzionato al di sopra, una parte di esse almeno fino al principio del sec. IV. non ha perduto il suo diritto di fare liberamente contratti, nè quello di menar guerra indipendentemente, Cartagine invece era uno Stato del tutto indipendente da Roma. Anche in questo ambiente erano conosciute le Istituzioni di carattere internazionale (organi, organizzazioni) neanche la guerra come mezzo dell'autosoccorso mancava. *Dunque a Roma e nei poleis da lei indipendenti a quest'epoca esisteva già il diritto internazionale, però più primitivo del diritto dei poleis greci che s'intende, perchè Roma ed i poleis già latini degni d'attenzione stavano a un grado più interiore dello sviluppo. Questa primitività si presenta nel fatto, che nella concezione di guerra viene accentuato il carattere del giudizio divino di quella, e si presenta inoltre nelle Istituzioni giuridiche internazionali che in rispetto al diritto dei Greci, avevano delle mancanze (per es. nel diritto dei legati, l'ospizio, il modo della guerra ecc. non sono elaborati).*

6. Un'altra domanda: *che la relazione regolata internazionalmente che Istituzioni abbia nel diritto interno di Roma?*

³⁴ Hajdu: Nemzetközi jog (Bpest. 1954.) p. 30.

³⁵ Sergeiev: Az ókori Görögország története (Bpest, 1951.) p. 191.

³⁶ Sergeiev: op. c. pp. 193. e. s.

³⁷ Sergeiev: op. c. p. 196.

³⁸ Demostene contro Aristocrate. 82.

³⁹ Mommsen: Staatsr. III. p. 609. e Abriss. pp. 56—57. — Diakov—Nikolski: op. c. p. 428. Lübtow op. c. p. 636., Kunkel op. c. p. 1.

⁴⁰ Heichelheim: Röm. Sozial- und Wirtschaftsgesch. Hist. Mundi. IV. Bern. 1956. p. 399.

Il chiarimento di questa domanda necessita prima di tutto l'esame della parte e dell'origine della recuperatio.

Il giurista Elio Gallo dalla fine della repubblica ci informa per via di Festo dell'idea della recuperatio (274). Secondo questo: »Reciperatio est... cum inter populum, et reges nationesque et civitates peregrinas lex convenit, quomodo per reciperatores reddantur res reciperenturque, resque privatae inter se presequantur«. — Sotto recuperatio (reciperatio) s'intendene dunque quell'Istituzione giuridica, che stava in base al contratto fatto⁴¹ tra Roma ed altri popoli e re, cioè Stati peregrini, secondo la quale nel caso di un'offesa contro Roma (sia l'offesa contro Roma, sia contro i signori cittadini, o fatta quella dallo Stato contrattante con Roma, o dal cittadino di quello)⁴² la discussione fu decisa da certi giudici: i recuperatori (il fatto del danno e la misura di quello). In base alla loro decisione accadde poi — la richiesta già menzionata di soddisfazione (res repetere, clarigatio) per i fetiales, e per conseguenza dell'insuccesso seguì la guerra.

È problematico però che quest'Istituzione sia l'Istituzione del diritto romano interno, o quella del diritto internazionale?

Secondo la nostra opinione la parola »populus' indica il Popolo Romano (v. n. 41.), Questo fatto dà l'espressione alla parte più importante di Roma, nel contatto che fonda la recuperatio.⁴³ Anche la stesura di sopra dà la parte secondaria agli altri possibili membri. La procedura dei recuperatori sarà considerata come una procedura romana. Così il contratto fatto col re siriano Antioco, che fu relativamente indipendente, dice dei »socii populi Romani«: »controversias inter se iure ac iudicio disceptando« (Liv. 38. 38. 12.), dunque si fa la procedura secondo la forma di procedura romana divisa. Inoltre i recuperatori saranno nominati dai praetori, similmente al iudex. (Tab. Bantinae. 9—10.; Lex Ursonensis 95.; Plaut. Bachid. 2. 3. 36.). In altri luoghi del testo i recuperatori hanno parte insieme ai giurati: »sed ad iudicem, recuperatoresve itur« (Gai. 4. 141.). Non c'è inoltre nessun dato che quest'Istituzione (recuperatio) fosse creata anche dall'altra parte nel senso del contratto, neanche dell'intervento dello Stato contrattante forestiero nella procedura e nella decisione. Tutto questo dimostra che la recuperatio almeno nella seconda metà dell'epoca repubblicana (da quest'epoca derivano in gran parte le nostre fonti, o piuttosto indicano le fonti a quest'epoca),

⁴¹ Secondo il Sell (Die Recuperatio der Römer. 1837. p. 46. (il »populus« significa repubblica, i »reges nationesque« significa regni, le »civitates peregrinae« significa »Stati forestieri« Schmidt insieme a parecchi romanisti vecchi (Huschke, Collmann) sotto la parola »populus« intende il Popolo Romano, sotto le altre due parole invece intende regni e Stati liberi. Pare giusto nella letteratura ungherese l'opinione di B. Kiss (A recuperatorok. Kecskemét, 1936. p. 12.) secondo la quale la parola populus nell'uso di quell'epoca significa il Popolo Romano, altrimenti però non era fissato di che forma di Stato l'unità politica e giuridica contrattante fosse.

⁴² Wenger (Realenciklopedie. 1. A. p. 411. Sotto la voce: »Reciperatio«) non ritiene possibile ciò tra due Stati. Kaser invece non vede (op. c. p. 20.) di poter addurre contro questo nessuna prova.

⁴³ Secondo il Kiss (op. c. p. 10.) la recuperazione è il contratto stesso. Secondo il luogo di fonte di Festo (274.) ciò indica piuttosto la procedura stessa (l'Istituzione) la »lex« segna il contratto, la »lex convenit« significa la realizzazione del contratto. La parola »lex« non significa necessariamente la legge come lo dice l'autore di sopra, ma la regola concreta, che fissa i diritti e debiti contenenti nel contratto (v. Mayer Maly: Locatio conductio. Wien. 1956. p. 107.)

in base al contratto fatto da Roma con un altro Stato è un'Istituzione sfrozata a quello Stato, il quale doveva accettare le decisioni di Roma durante il vigore del contratto, nel caso che a Roma avrebbe toccato qualche offesa da parte dell'altro Stato; *quest'Istituzione dunque era l'Istituzione del diritto interno.*

Com'era la situazione nel periodo da noi esaminato? Alla fine del periodo dei re — secondo il Dionisio (3. 415) — Roma scacciando le squadre irrompenti dei Volschi concluse pace con loro, e secondo il contratto, la grandezza del danno da risarcire deve essere stabilita dal re. Qui si vede di nuovo un procedimento sforzato da parte del membro che si trova nello stato più vantaggioso. Nello stesso tempo il primo (a. cr. 509.) ed il secondo patto commerciale (a. cr. 348), dove stavano due parti uguali l'una contro l'altra, non riconoscevano la recuperatio. Secondo il primo — come abbiamo già detto — i commercianti dei due Stati nell'altro Stato potevano fare dei negozi sotto la sorveglianza di un impiegato, ed erano sottomessi ai tribunali dell'altro Stato, secondo l'altro patto i due Stati nei quartieri segnati assicuravano gli stessi diritti per i commercianti dell'altro Stato, che per i propri cittadini (Polib. 3. 24.), cioè il Cartaginese a Roma e viceversa poteva volgersi al tribunale a rimediare i suoi danni e guai, come il cittadino romano e viceversa. Questi due contratti dunque creano le Istituzioni giuridiche identiche nei due Stati. (Istituzione giuridica internazionale). Secondo il Mommsen⁴⁴ il secondo contratto è da considerare come il primo contratto di recuperatio, ma prendendo in considerazione, che l'essenza della recuperatio è il constatare della soddisfazione inoltre la richiesta della soddisfazione in base al procedimento dei fetiales, nel testò di Polibio non si tratta di questo, (si tratta soltanto dell'assicurazione dei diritti dei propri cittadini, da parte dei cittadini di un altro Stato, in base alla reciprocità) qui non si può parlare dunque di recuperatio.

Qual è più antica Istituzione, da recuperatio o quella dei fetiales? Pensiamo che le due Istituzioni nell'epoca da noi esaminata potevano correre l'una accanto all'altra difficilmente a) da una parte perchè il contatto internazionale assumeva un carattere sacrale, b) inoltre la procedura della recuperatio era accelerata, le sue formalità erano più larghe come quelle della legis actio e ciò non è da concordare con le procedure abbastanza lente, avverrate in quel tempo alle rigide formalità. *La recuperatio dev'essere di origine ulteriore del collegio dei fetiales.*

La recuperatio poteva formarsi secondo la nostra opinione nelle fasi seguenti:

la costatazione dei danni che da parte dei diversi Stati (o dai suoi cittadini) colpivano Roma (o i suoi cittadini) in fondo al contratto era il diritto del re (Dion. 3. 415.), poi evidentemente era il diritto del praetor maximus che ereditò sua potenza, ulteriormente invece era il diritto dei due consoli. In fondo a questo esigevano i fetiales dall'altro Stato la soddisfazione, e l'insuccesso della procedura diventò la ragione del iustum bellum;

quando i contratti internazionali concedono il funzionamento per i commercianti degli Stati indipendenti da Roma (nell'epoca della schiavitù patriarcale il traffico economico importante viene disbrigato soltanto dai

⁴⁴ Mommsen: Staatsr. III. p. 601.

mercanti di professione) in fondo alla piena parità risultano delle Istituzioni giuridiche internazionali, che sono del tutto uguali da tutt'e due Stati (i due primi contratti di Cartagine). Tale era probabilmente la situazione nella relazione tra Roma ed anche tra i singoli Stati indipendenti latini;

quando il commercio romano si elarga nel periodo della schiavitù produttore merci, ed anche i cittadini degli Stati peregrini si presentano a Roma, in base ai contratti fatti con questi Stati, Roma che ora si trova già in via delle conquiste, impone a questi la propria procedura che trasforma per questo scopo accordandola colla procedura della legis actio. La recuperatio si mostra poi adatta non soltanto a disbrigare le discussioni nate dall'attività commerciale dei cittadini stranieri, ma anche di costatare le violanze toccate a Roma ed a servire per base al procedimento delle fetiales. La funzione dei consoli (praetor) di costatare i danni, sarà affidata al magistrato in iure precedente, ed ai recuperatori in iudicio procedenti.⁴⁵

Dunque il regolamento giuridico interno del contatto internazionale nell'epoca da noi esaminata contiene in sé i seguenti territori: a) la procedura fatta dal rex, dal praetor maximus, che riguarda le violanze contro Roma o i suoi cittadini (non è ancora recuperatio!!), b) il rapporto tra il collegio dei fetiales e tra gli organi principali dello Stato (senato, magistrati principali)⁴⁶ riguardante alla domanda della pace e guerra, c) l'Istituzione e le procedure in relazione degli Stati contrattanti dove il collegio e procedimento parallelo non sono conosciuti (per es. a Cartagine); d) a questo punto apparteneva la difesa dei confini e quella dei segni dei confini (Dion. 2. 47.).

Prendendo in considerazione che i territori giuridici di sopra (ius fetiale, la difesa dei segni dei confini) immediatamente o direttamente (la relazione tra i fetiales e gli organi principali del potere dello Stato) appartengono al diritto sacrale, *il diritto interno che regola il contatto internazionale è in questo tempo in generale un diritto sacrale*. Osservando però che a

⁴⁵ Pare a contraddire alla ristrettezza della recuperatio (cioè al fatto che nell'altro Stato contrattante non era un'Istituzione parallela) l'espressione di Livio, secondo la quale: «cum pares bello atque foedere in pacem atque amicitiam venirent: tunc enim repeti reddique per conventionem res et si quarum turbata bello possessio sit, eas aut ex formula iuris antiquae, aut ex partis utriusque commodo componi» (34. 57. 7. 8.). Badando però al fatto che la rimediazione dell'offesa delle parti contrattanti si fa «ex formula iuris antiqui» ciò non è altro che l'indicazione al diritto vecchio dei Romani e non a quelle dell'altra parte contrattante con riguardo poi all'espressione del contratto di Antioco, che «controversias inter se iure ac iudicio disceptant» (38. 38. 12.), che indica di nuovo severamente il procedimento romano, non può provenire l'essenza di un'Istituzione parallela. Nel caso delle offese dei cittadini degli Stati contrattanti decide il tribunale romano, e se l'altra parte non accetta la decisione di questo tribunale, così secondo il Livio (38. 38. 12.) la questione può essere sbrigata colla guerra («aut, si utrisque placebit, bello»). E un fatto conosciuto però, che genere di conseguenza poteva avere, se uno degli Stati contrattanti prese le armi contro la Roma conquistatrice.

⁴⁶ Il procedimento del rex, o del magistrato principale presidente nel senato prima della dichiarazione di guerra (Liv. 1. 32. 11.); la parte del pater patratus, tornato dalla legazione la domanda del rex, o del magistrato presidente al senato riguardo al menare guerra (Dion. 2. 72.); «bellum est consensum» del senato (Liv. 1. 32. 10.), poi a. cr. dall'anno 327, la decisione della comizia in contatto con ciò (Liv. 4. 30. 15. — 8. 22. 8.).

quest'epoca — come abbiamo già detto⁴⁷ — il sistema del diritto romano non si divide in rami, appunto questo è il carattere dei sistemi giuridici antichi, così questo territorio del diritto è soltanto una parte risolutamente non separabile del sistema unitario del diritto romano.

II. Il diritto che organizza la relazione tra gli Stati nell'epoca della schiavitù produttrice merci

I.

1. Nel periodo dallo sfascimento dell'alleanza latina (per conseguenza del quale tutta la Lazio diventerà l'appendice di Roma) fino alla fine della guerra punica (a. cr. 338—241.) si creano le presupposizioni per la trasformazione in sistema di schiavitù produttiva merci. Dopo la conquista di Veii (a. cr. 396) Roma diventerà il più forte Stato della Lazio, e se la sua parte principale per le irruzioni galliche ci perde per un tempo, alla metà del secolo IV. se la riacquista. Mette nel proprio servizio le forze militari della Lazio, ed una parte di quelle dell'Italia centrale, e comincia a fare delle conquiste. Per queste conquiste si acquista nuovi territori, nuovi pascoli, dove può moltiplicare in gran numero il grande numero del bestiame (la conquista della Samnium).⁴⁸ Il grande numero del bestiame ci vuole però molti schiavi. Ciò necessita nuove campagne ad acquistare degli schiavi, dalle quali gli schiavi conquistati saranno occupati a casa in parte, in parte invece saranno venduti (per es. dopo la terza guerra coi Samnidi).⁴⁹ Il servirsi della mano d'opera di schiavo adoperata sempre più nella produzione, tira con sé l'aumento dei prodotti e quello delle produzioni superflue. Il traffico romano di merci si rafforza sempre più, non soltanto in relazione delle città greche dell'Italia meridionale, ma anche sul mare (Cartagine).

In quest'epoca si sviluppa la politica potente di Roma. La metà è doppia; a) l'acquisto di schiavi e terreni, b) il commercio sicuro sempre più largo.

Nell'interesse di questi scopi apparentemente contraddittori, che stanno però in unità dialettale l'uno coll'altro, Roma soggioga Samnium e la seconda Campania. Ad assicurare la sua egemonia in Italia meridionale, e ad assicurarsi il più sicuro commercio delle città greche di quel territorio, mena guerra contro il re Pirro. A e dificare le relazioni commerciali mediterranei, entra in contatto coll'Egitto. (a. cr. 273). L'unità dei due scopi la caratterizza che la ragione più importante del render conto coi Samnidi era, che questi estendevano il loro influsso sulle città greche commercianti, della Campania e ciò ostacolava lo sviluppo del commercio romano di questo territorio. Colla tendenza di conquistare e far commercio, fece il terzo contratto con Cartagine, nel tempo delle guerre di Pirro (a. cr. 279). Questo contratto di soccorso reciproco fatto con Cartagine costringeva le parti, di poter concludere pace coi Greci soltanto con il consenso dell'altra

⁴⁷ La questione di divisione del sistema del diritto romano. (A római jogrendszer tagozódásának kérdése) Studio dell'autore. Acta Univ. Szeg. Pol., Jur., 1957, pp. 6 e. s.

⁴⁸ Kuczynski op. c. v. I. p. 87.

⁴⁹ Livio (10. 45.) dice, che i Samnidi fossero venduti in gran massa come schiavi.

parte (Polib. 3. 25.). Nella politica commerciale di Roma ha una parte importante a. cr. dopo il 367 l'aristocrazia plebeia di beni, la quale esige sempre più il rafforzamento e l'assicurazione del commercio estero fuori dei confini della Lazio.⁵⁰

2. Esaminando il diritto internazionale di Roma in quest'epoca, vediamo con che Stati abbia avuto Roma contatti limitati?

a) Gli Stati che facevano con Roma *foedus aequum*. Roma chiamava in generale il contratto interstatale »foedus« ma quanto al contenuto, questi potevano essere diversissimi. Il »contratto uguale« (= *foedus arguum*) assicurava alle parti teoricamente gli stessi diritti. Tra questo ed il »foedus iniquum« la differenza era, che mentre Roma guardava giuridicamente l'altra parte uguale con sé nel primo caso, nel secondo caso l'altro Stato doveva riconoscere la supremazia del Popolo Romano: »maiestatem populi romani comiter conservato« (D. 49. 15. 7. 1.), e con ciò come dice il Proculo (D. luogo cit.) è diventato cliente del patronato di Roma. Il primo aveva il carattere della alleanza defensiva, benché le forze militari alleate fossero guidate da Roma, nell'ultimo caso invece le forze militari dello Stato alleato diventarono parte dell'esercito romano (squadre sussidiarie). Così i guerrieri delle città latine dopo lo sfascimento dell'alleanza latina erano sottomessi alla guida degli ufficiali romani.⁵¹

Nella pratica però anche il *foedus aequum* poteva coprire diversi contenuti. Così aa) i due primi contratti di Cartagine (*foedus*) giuridicamente e nella realtà regolano una relazione tra gli Stati indipendenti. bb) Ma più delle volte gli Stati che facevano il *foedus aequum* perdettero il diritto di fare dei contratti e di menar guerra indipendentemente da Roma, come per es. l'Elea greca dall'Italia, Posidonia, Heracles, le città etrusche Pisa e Populonia,⁵² e le città Tibur e Praeneste, che restavano nello stato di prima, anche dopo lo sfascimento dell'alleanza latina. cc) Qualche volta s'immischiava Roma negli affari interni degli Stati, che facevano il *foedus aequum* con lei. Così per es. dopo breve tempo della prima guerra punica faceva un contratto con Neapolis — come ce lo sviluppa Nap,⁵³ — il quale fissa il corso del cambio sforzato dei talenti napolentati riguardo alla valuta romana (Festo 492.).

b) Alla seconda categoria apparteneva il gruppo di quegli Stati, che facevano il *foeus iniquum*.⁵⁴

⁵⁰ Maskin op. c. p. 98.

⁵¹ La denominazione diversa delle foedere è di origine di più tardi. La concezione dell'*aequitas* nasce verso la metà della repubblica. Nella pratica non c'è grande differenza tra le due foedere (Kunkel op. c. p. 25.).

⁵² Diakov—Nikolski op. c. p. 429.

⁵³ Nap op. c. p. 52.

⁵⁴ Per es. Bruttium e Samnium (Diakov—Nikolski op. c. p. 429.).

⁵⁵ Il Mommsen parte dalla concezione dello stato nemico naturale degli Stati, così egli considera l'amicizia come un contratto di amicizia. Heuss (Die völkerrechtlichen Grundlagen der röm. Aussenpolitik. Leipzig. 1933. 53 é. pp. s.) di fronte a questo prende a fondo la relazione di amicizia esistente tra gli Stati, e secondo lui l'amicizia non significa una neutralità contrattuale come da il Mommsen (Staatsr. III. 591. e. pp. s.). Il Kaser (Typen der röm. Bedenrechte. SZ. 1942. v. 62. pp. 54—55.) dice, che accanto al *foedus*, l'amicizia non può essere un altro genere di contratto. Secondo il Lübtow (op. c. p. 642.) la domanda non è tanto semplice, però ritiene che l'opinione del Mommsen sia giusta, aggiungendovi, che l'amicizia completava il *foedus*. Secondo la nostra opinione che per Roma ogni forestiere è un »hostis«, pare piuttosto a corroborare l'opinione del Mommsen.

c) Un'altra categoria degli Stati è quella, che faceva con Roma un *contratto di amicizia* (*amicitia*).⁵⁵ L'idea dell'amicizia non è del tutto chiara. Se però accettiamo l'opinione di Mommsen⁵⁶ e la osserviamo come un tipo diverso dai contratti, così questo può significare soltanto un »contratto di neutralità« (le parti non aiutano i nemici dell'altro contrattante, non li lasciano passare al loro territorio ecc.). Il terzo contratto di Cartagine creò l'amicizia.

d) Il *contratto di armistizio* in sè non toccò l'indipendenza dei singoli Stati, perchè allora non era chiaro ancora quale parte avesse la forza più grande. Per il suo carattere transitorio non ha grande importanza.

e) La *deditio* (sottomissione) significa una situazione, quando il vinto Stato o prima di esser vinto senza nessuna condizione si arrende. In questo caso il vincitore ha il diritto di annientare l'altro Stato. Ma secondo il diritto sacrale, se lo Stato si arrende, »in fede di Roma« (in *fidem p. R.*), così il vincitore è costretto a risparmiare lo Stato e la libertà dei suoi cittadini.⁵⁷ Dopo la *deditio* dipendeva naturalmente da Roma, se annientasse lo Stato, e ne facesse una provincia, o il *foedus*.

Tra gli Stati sotto il punto aa) che facevano il *foedus aequum*, poi quelli che facevano il contratto di amicizia (c) e tra Roma poteva formarsi senza dubbio una relazione giuridica internazionale, perchè questi Stati conservavano la loro libertà di contratto e di menar guerra (questa fu limitata tutt'al più dalla »neutralità«). Il contratto di armistizio (d) in sè non tocca di nuovo la libertà. Le altre categorie sono invece problematiche.

La cessazione dell'indipendenza degli Stati sotto i punti (bb) e (cc) che facevano il *foedus aequum* ce la dimostra la perdita della libertà di contratto e di menar guerra. Contro questo parla il fatto che Roma inoltre a questo contratto che creò questa situazione giuridica, faceva o rinnovava anche piuttosto dei contratti. E questo indica qualche contatto giuridico internazionale. Ma se si osserva che Roma s'immischiò anche negli affari interni degli Stati contrattanti con lei, li costringeva a pagare delle imposte, i suoi cittadini li faceva per lo più partecipi di una parte di cittadinanza romana (*ius commercii*) le loro forze militari le ordinò per il proprio scopo, o sotto la propria guida, lasciando a loro la »libertà«, li sottomise alla sorveglianza di un luogotenente romano (*poleis greci*) non soffrì nessun contatto immediato tra loro, così non c'è dubbio, che questi »Stati« perdettero la loro indipendenza interamente dal punto di vista della politica estera, dal punto di vista della politica interna invece la perdettero in gran parte, ed il *foedus* fatto con Roma li rese »territori autonomi«. Altrimenti i »contratti interstatali« fatti con Roma non supponevano sempre la soggettività, giuridica dell'altro »Stato«. Così per es. riguardo all'exilio Roma faceva contratto con Smyrna non ancora autonoma. (Cic. pro Balb. 11. 28.). Colla città latina Laurentum rinnova ancora anche all'inizio del principato il *foedus* vecchissimo (Liv.

⁵⁶ Mommsen: Staatsr. III. pp. 591. e. s.

⁵⁷ Heuss (op. c. p. 60. e. pp. s.) nega il carattere di contratto della *deditio*. Pensiamo però che bisogna sapere anche la volontà dello Stato, il quale si è sottomesso appoggiandosi alla fede del Popolo Romano. Ciò dimostra un contratto di Cesare, fatto con una città di Hispania (bell. Hisp. 19. 5—6.). Anche il Lübtow ci vede un contratto op. c. p. 643.). 58. Nap op. c. p. 63. — Così per es. a Praeneste, a Tibur (Polib. 6. 14. 8.).

8. 11. 15.). Era un contratto anche quello, quando Roma accettò la dichiarazione (deditio) dello Stato che si arrendeva senza nessuna condizione, che poi dato una certa «autonomia» a quello Stato nè facesse qualche foedus. Allora Roma fece dei contratti anchè coi propri territori autonomi, ma questi non erano contratti interstatali. Ciò deriva dalla costruzione particolare di Roma, che sta diventando Imperio. »Giuridicamente — come si dice il Kunkel (op. citata, p. 22) — quest'Imperio potente era una formazione fortemente sviluppata, tutto un sistema di alleanze e di relazioni dipendenti, nel centro del quale stava Roma, il polis.« Questo sistema politico (di contratti) complicato voleva servire la politica commerciale e di conquiste di Roma. Contro un grande avversario (per es. Cartagine) per la guerra Roma cercava degli alleati, che possono essere catenati con legami forti a Roma. La riconoscenza della loro »indipendenza« sembrava opportuno (non ci sono in potestate populi Romani) perchè con ciò si assicurò di più in data situazione storica la fedeltà delle classi dominanti di questi territori, come se le avesse soggiogate (trasformazione in provincia). Nello stesso tempo questi contratti servivano anche per la sua politica commerciale, perchè, questa forma più larga della sottomissione le assicurava un commercio più larga della sottomissione, le assicurava un commercio più vivace.

2. Ci da un problema colle cose sopradette se l'Istituzione dell'*exilium* fosse stata di carattere internazionale, o appartenesse al territorio del diritto interno. Allora se il cittadino romano che cambia domicilio si stabilisce in uno Stato che per il contratto fatto con Roma riconosce l'esistenza del *ius exilii* sul proprio territorio, così questo perde la sua cittadinanza romana, e si acquista la cittadinanza di quello Stato o almeno protezione di quello Stato. Nello stesso tempo il cittadino di un altro Stato trasferendosi a Roma diventa cliente (perdendo la sua vecchia cittadinanza), o conserva la cittadinanza⁵⁹ in base a questo però non si acquista la cittadinanza romana. In questi Stati il cittadino romano aveva il *ius exilii* anche nel caso, se quello avesse commesso un peccato capitale, il quale fu punito dalla legge con la morte o coll'esilio (*igni et aquae interdictio*) fino che la comitia centuriata non decise (Polib. 6. 14. 7.). Tale era la situazione con Roma delle città Tibur, Praenesto, Neapolis, e fuori dell'Italia delle città Massilia ed Atene, ecc.

Il *ius exilii* sarà assicurato dai contratti fatti con gli »Stati« che stavano in foedus aequum con Roma (questi perdettero del tutto la loro indipendenza di politica estera). Ciò in sè esclude il carattere di diritto internazionale dell'Istituzione. La nostra opinione sarà fortificata dal fatto, che il *ius exilii* è un' Istituzione giuridica sforzata alla parte contrattante, perchè stava nell'interesse dei Romani. Questo viene ancora sottolineato dal fatto, che il forestiero trasferitosi a Roma, ricevette il diritto ereditario legale dopo il suo patronato,⁶⁰ che sarà ancora accentuato dai contratti, ma non si tratta nell'altro »Stato« di diritto parallelo.

Il diritto romano internazionale altrimenti comincia a indebolirsi dal punto di vista delle Istituzioni. Gli organi di alleanza cessano collo sfasciamento dell'alleanza latina e la loro parte sarà consegnata agli organi prin-

⁵⁹ Ciò si vedeva negli Stati fuori dell'Italia, così per es. ad Atene (Cic. Tusc. 5. 37. 108.).

⁶⁰ Cic. de orat. 39. 187.

cipali dello Stato latino.⁶¹ Il collegio dei *fetiales* diventa un'Istituzione del diritto romano interno, perchè nelle città latine l'esistenza delle Istituzioni parallele diventa superflua. Probabilmente dopo lo sfascimento dell'alleanza latina entra in contatto questo collegio coll'Istituzione della *recuperatio* la quale si forma evidentemente in questo tempo nella sua forma conosciuta dalla scienza. (Nell'esecuzione della decisione dei recuperatori hanno parte i *fetiales* in quanto nel caso dell'insuccesso di soddisfazione loro preparano il *iustum bellum*, l'autosoccorso il mezzo dell'esecuzione.) *Il carattere sacrale del diritto romano interno si consuma sempre più, restano esclusivamente le forme. Cessa pian piano la contemplazione di giudizio divino della guerra. Queste Istituzioni saranno dopo la guerra latina già le Istituzioni del diritto civile nel diritto romano diviso in rami.* Questo viene indicato dal fatto in contatto coll'esilio che qui si tratta della questione della *civitas romana* e in contatto col *ius fetiale*, che questa è una parte del vecchissimo diritto romano, e colla *recuperatio* il fatto che la definizione di Elio Gallo: »*De verborum quae ad ius civile pertinent, significatione*« deriva dalla sua opera.

3. Tra le Istituzioni del diritto internazionale rimangono a quest'epoca:

a) l'Istituzione di *inviare legati*,⁶² b) le *formule dei contratti internazionali di carattere sempre più mondiale*.⁶³ c) l'ospizio (corrisponde oggi al diritto del forestiero), che ora si allarga sempre più, come ospitalità di Roma con altri Stati, o quella dei cittadini romani coi cittadini di un altro Stato (*hospitium publicum-privatum*). Il privato trattava in generale in base al diritto di consuetudine come cliente il suo ospite (Gell. 5. 13.), il quale pretendeva all'allogio (*locus*), e al vitto (*lautia*), ai regali (*munus*) e otteneva il diritto di partecipazione ai giuochi di festa,⁶⁴ in base alla piena reciprocità. d) Qui troviamo naturalmente la *neutralità* sorta per via dell'amicizia.

II.

1. L'epoca classica del sistema di schiavitù produttiva merci comincia col finire della prima guerra punica e dura fino al principio del principato. Le guerre fatte a scopo di acquistare schiavi, si elargano sempre più, e nello stesso tempo sono utili a Roma per occupare i punti geografici più importanti, ad assicurarsi l'egemonia mediterranea (Cartagine, la Hispania, la Grecia), Il commercio esterno di Roma era ancora passiva all'epoca della fioritura della schiavitù produttiva merci⁶⁵ perchè dal punto di vista di cereali e di schiavi (nonostante delle guerre di rapina) inoltre a riguardo di articoli di lusso, aveva bisogno d'importo, però l'incertezza della navigazione

⁶¹ Mommsen: Staatsr. III. pp. 616. 619.

⁶² Mommsen: Staatsr. III. 1148. e. pp. s.

⁶³ Originariamente si facevano i contratti con il giuramento, da parte di tutt'e due parti. Pian piano piuttardi in iscritto lo facevano senza le formalità del diritto civile, come l'essenza di validità (Liv. 1. 38. — Gai. 3. 94.). Livio parla già di una formula di contratto in iscritto (1. 24.). Festo. 113.): »*inlitterata pax est quae litteris comprehensa non est*«. Secondo il secondo contratto cartaginese (Polib. 3. 24.) ogni contratto di amicizia è da descrivere, perchè ciò è una condizione di validità.

⁶⁴ Kiss op. c. p. 20.

⁶⁵ Kuczynski op. c. I. v. 90. p.

marittima avrebbe fatto qualche disturbo nel provvedimento dell'Italia. Un altro scopo delle guerre di conquista era il commercio pacifico.

Lo specchiamento ideologico di queste relazioni nel contatto interstatale è da osservare sempre più: a) da una parte che *i signori di Roma considerano il loro Stato come successore dei diadochi*⁶⁶ (i posterì di Alessandro il Grande) e coi legati di Oriente fanno chiamare Roma «il signore del mondo»,⁶⁷ b) d'altra parte con ciò, che *importano nella diplomazia delle locuzioni dell'«uguaglianza» (aequitas)*,⁶⁸ della «giustizia» e «libertà» (Polib. 18. 46. 9.). A questo tempo nasce anche la parola artificiale foedus aequum. Quest'ultimi motto si fanno valere in modo decisivo prima in relazione dei poleis greci deliberati da Roma dal dominio macedone. Così il ripetere del motto «libertas» in relazione dei poleis, servi a fare più vantaggioso lo stato dei mercanti romani, che andavano colle legioni in Grecia.⁶⁹ Dopo la caduta di Macedonia però i motto di prima venivano in prima linea, perchè lo scopo di Roma era già decisamente l'annessione dei regni indeboliti dell'Oriente, e quella di altri quartieri di Roma (così il capo del regno di Pergamone Attalos il terzo, prima di sottomettersi — evidentemente sotto l'influsso romano — lasciò suo paese testimonialmente a Roma; e dopo il dibattimento dell'alleanza di Achaia anche le città greche che «conservavano» la propria libertà, ricevettero la sorveglianza di un luogotenente macedone).⁷⁰

Con che Stati ebbe Roma a questo tempo relazioni?

a) *Sono Stati senza dubbio indipendenti.* Uno tra questi è Cartagine. Il contratto di pace dell'anno 240. dà l'espressione alla sconfitta di Cartagine — questo è vero — (3200 talenti di contribuzione di guerra e l'uscire dalla Sicilia. Polib. 1. 63. 3.), però secondo il contratto seguente i due Stati si cambiano i prigionieri di guerra (Polib. 1. 83. 8 e 10.), Cartagine ottiene dei cereali dall'Italia e dalla Sicilia (Zonaras 8. 17. 9. — Appian. Sic. 2.), ed il permesso di reclutare mercenari italiani per la guerra contro i propri mercenari ribelli (Appian. Sic. 2.). Roma acconsenti nel commercio dei suoi commercianti con Cartagine, e proibì loro il commercio coi mercenari ribelli cartaginesi (Polib. 1. 83. 10.). Il contratto «Ebro» dell'anno 225. (l'assicurazione dei confini di Spagna dei due Stati) rispecchia la parte uguale dei due membri: «foedus renovaverat... ut finis utriusque imperii esset amnis Hiberus» (Liv. 21. 2. 7.). Non toccò similmente l'indipendenza della parte contrattante con Roma il contratto illirico dell'anno 228, nel quale la regina Teuta s'impegnò che le sue navi oltre a un certo confine non comunicano (Polib. 2. 12. 3.), poi il contratto di pace fatto col re macedone Filippo nel 197, benchè esprimesse la sconfitta di tutt'e due Stati. È uno Stato indipendente che sta in relazione con Roma anche Parthia, il cui confine l'Eufrate ancora nel contratto con Pompeo era riconosciuto da Roma.

b) *In una relazione ordinata stava Roma a quest'epoca per conseguenza di un contratto di amicizia con Numidia* (Liv. 30. 15. 11.) e col popolo degli Suevi (Caes. de b. Gall. p. 43.). I segni d'onore (la corona d'oro, la sella

⁶⁶ Maskin op. c. p. 232.

⁶⁷ Diakov—Nikolski op. c. p. 453.

⁶⁸ L'«aequitas» si presenta per prima volta dal Plauto (a. cr. III. II. sec., Menechi, 4. 2. 10.).

⁶⁹ Maskin op. c. p. 145.

⁷⁰ Maskin op. c. p. 150.

curulis, lo scettro di avorio) regalati ai due regnanti (a Massinissa e ad Ariovisto) a Roma, ci provano che le stesse prerogative reali li spettano, come se fossero magistrati di Roma, cioè il loro Stato è indipendente come Roma. La libertà di contratto e di menar guerra di questi, la limitava soltanto »il contratto di neutralità«. È un contratto simile a quello fatto col re di Siria, Antioco III., secondo il quale Roma non ostacolava al re l'occupazione dei territori di Siria dell'Egitto, amico di Roma, ma il re deve impegnarsi per questo di non aiutare il re macedone Filippo, nella campagna contro Roma (Liv. 38. 38. 12.).

c) *Gli altri Stati* che stavano con Roma in relazione *foedus aequum* perdono in sostanza la loro libertà di contratto e di guerra. Così secondo il contratto col re Hiero regnante di Siracusa (a. cr. 237.), quello dette di frumento a Roma in regalo (Eutrop. 3. 1.), accettò il corso dei prezzi fissati sforzatamente da Roma (Festo. 492.), anzi probabilmente accettò l'elargizione del commercio per i cittadini del suo Stato, che dal punto di vista dell'indipendenza degli Stati era un regalo molto dubbioso da parte di Roma.⁷¹ Non fa cambiare la situazione neanche il fatto, che Hiero faceva dei manoveri diplomatici indipendenti tra Roma e Cartagine. Questo accadde sotto la sorveglianza di Roma. La situazione era simile per es. anche nel caso di Massilia (10 sforzo dell'exilium). *Soggetti di relazioni internazionali potevano essere a quest'epoca soltanto gli Stati appartenenti alla categoria a)—b)* (considerando naturalmente gli Stati che facevano l'armistizio come per es. la Macedonia dopo il combattimento a Kynoskephala).⁷²

Quanto alle Istituzioni giuridiche internazionali, Roma s'indebolisce gradualmente, per conseguenza delle idee che si esprimevano a Roma (»il signore del Mondo«, »il successore dei diadochoi«). Dalle regole dei primi tempi si conservano in sostanza le regole formatesi nel diritto di consuetudine internazionale a) dell'*inviare legati*, ed inoltre b) troviamo l'esempio similmente al dritto internazionale dei poleis greci, per *il cambio dei prigionieri di guerra vicendevolmente* (Cartagine), c) si conserva l'Istituzione della *neutralità*.

3. Le Istituzioni di contatto internazionale nel diritto interno di Roma avranno sempre più un carattere romano. Il modo di ricevere legati, Roma lo stabilisce sempre più, senza prendendo in attenzione l'estero.⁷³ La giurisdizione dei recuperatori si è sviluppata già ora come un'Istituzione del tutto romana, la quale benché si serva delle regole giuridiche, corrispondenti a quelle dell'estero, le si adatta come la regole del diritto romano interno. Ciò indica la circostanza, che tutto il procedimento di recuperazioni si forma secondo la procedura delle *legis actiones* (in iure — in iudicio),⁷⁴ e ciò che la superbia della Roma conquistatrice esclude il non farsi valere delle regole romane (anche se riguardante alla loro origine non sono romane). A quest'opinione dominante dà l'espressione il Cicerone: »incredibile est quam

⁷¹ Così Roma s'impegna coi Cennomani, cogli Elvezi ecc. nei contratti fatti con loro, che non li investirà dei diritti romani. (Cic. pro Balbo. 14. 32.).

⁷² Maskin op. c. p. 141.

⁷³ Mommsen: Staatsr. III. 1148. e. p. s.

⁷⁴ Anzi il Wenger (Inst. des rom. Civilprocessrechts. 1925. p. 140.) ritiene la struttura della procedura della recuperazione più vecchia della *legis actio*. Questa sua opinione parè è difficile da provare.

sit omne ius civile praeter hoc nostrum inconditum ac paene ridiculum» (De or. 1. 44. 197.). Nello stesso tempo questa superbia non lascia dominare le regole del diritto civile in relazione forestiera. Così non resta altro che la riuscita delle regole del ius honorarium nel procedimento della recuperatio, perchè oltre al diritto civile e honorarium »tertium ius non datur«. La parte dei fetiales è soltanto una formalità; il funzionamento dei legati sarà compiuto dagli impiegati civili.⁷⁵ Il diritto interno regola tra gli Stati il modo di far contratti, perchè in generale è Roma la parte che detta. Similmente organizzano le regole del diritto interno la sfera d'attività dei magistrati contrattanti, e in questa relazione con altri organi principali statali (senatus). Il ius exilii verso la fine del sec. III. muore pian piano nella pratica.⁷⁶

Il regolamento del diritto interno del contatto internazionale nell'età dello sviluppo del sistema del diritto giuridico si sviluppa — osservando le cose di sopra — nel modo seguente: *ricevimento dei legati, il funzionamento dei tribunali recuperatori, lo stato giuridico dei magistrati contrattanti, la sfera d'attività dei legati saranno sottoposti al diritto civile, mentre le regole funzionanti nella recuperatio prendono la loro origine dal ius honorarium!*

III.

1. Il crollo dell'ordine della schiavitù produttore merci comincia col principato. Le relazioni di produzione per la minima produzione del lavoro degli schiavi, non assicurano già abbastanza ricerca allo sviluppo delle forze produttrici, almeno in Italia. Se esiste ancora a questo punto qualche sviluppo di qualità, si spiega soltanto col fatto, che la produzione di alcune provincie raggiunge al tempo del principato il livello dell'economia sviluppata in Italia.⁷⁷ Le guerre dell'Imperio servono già non esclusivamente all'acquisto di schiavi, e se qualche volta risultano degli accrescimenti territoriali, ciò tende soltanto all'assicurazione dei confini. Le guerre sono sempre di più di carattere difensivo. Il commercio estero potente del periodo produttivo merci della repubblica, in conseguenza dell'estensione enorme dell'Imperio diventa commercio interno (i grandi Stati esportanti dei segali per es: l'Egitto, saranno provincie). Tutto questo è conseguenza della società schiavitenente.

Due sono i motto caratteristici per la politica estera di Roma: »L'imperium Romanum« e »Pax Romana«.⁷⁸ Al primo dà una nuova espressione,

⁷⁵ Mommsen: Staatsr. II. p. 675.

⁷⁶ Nap op. c. p. 63. e. pp. s.

⁷⁷ Kuczynski op. c. I. v. pp. 95—96.

⁷⁸ L'idea dell'Imperium Romanum riceve per prima volta una stesura determinata dal Cicerone: »noster hic populus... cuius imperio iam orbis terrae tenetur« (De re publ. 3. 15. 24.). Ciò viene espresso dai poeti come dall'Ovidio (Metamorph. 15, 829—831.), dal Virgilio (Aeneis. 5. 851—853.), nell'opera »Res gestae divi Augusti« (= RGA) nella prima frase: »orbem terrarum imperio populi romani subiecit«. — La formazione del motto Pax Romana (Augusta), è in contatto coll'erezione dell'Ara della Pace (RGA. cap. 12.). Sulle monete di Efese si vede su una parte il ritratto di Augusto, sul retro l'iscrizione PAX (Maskin: Augustus principatus. Bpest, 1953. p. 308.). Syme (The Roman Revolution. Oxford. 1939.) dice; che il motto nazionale della classe regnante del principato fosse la restituzione della »pax Augusta«, la »libertas«, e delle »mores maiorum«. La stessa parola pax proviene da Tacito (Ann. 1. 2.). In alcuni luoghi si vede insieme le due »pacato

che Roma è l'unico signore della Terra, nell'ultimo invece che nell'Imperio mondiale i popoli oppressi vivono nel silenzio della sottomissione. Il principato di Augusto stesura già senza nascondere l'opinione, che fuori di Roma non può esistere altro Stato indipendente (anche se esiste veramente) e non accentua già nel contatto internazionale neanche il motto: «uguaglianza», «giustizia», perchè di questo non ha bisogno nel commercio cogli altri Stati. Mentre nella fioritura della schiavitù producente merci Roma aprì le sue porte per il commercio mondiale, ora segue un processo di chiudersi, il quale processo è il corso naturale dello sfuggimento della base economica. Queste caratteristiche si rispecchiano nel suo ordine di contatto con gli altri Stati.

2. Un'altra questione, se Roma «il signore del mondo» avesse il contatto con gli Stati indipendenti?

a) *Uno Stato del tutto indipendente* a questo tempo è soltanto la *Parthia*. La concordanza fatta nel 23 a. cr. coi legati persiani, fatta per «l'istruzione» del senato da Augusto, rispecchia l'uguaglianza dei due Stati. Phraates, il principe ereditario persiano, lo lascia l'Imperatore di andare a casa, i Persiani invece s'impegnano a consegnare i prigionieri di guerra dei Romani. (Dio Cass. 55. 33—34.). Un nuovo accordo nacque tra i due Imperi nel 2. d. cr. Il contratto risolse i problemi in base al compromesso. Anche leteriorità esprimevano l'indipendenza dei due Stati, in quanto le trattative le compivano al territorio neutro, tra Caio Cesare, il nipote di Augusto ed il re Phraatakes su un'isola dell'Eufrate (Vell. Pat. 2. 101. — Dio Cass. 55. 10.a). Di fronte a questo il contratto fatto nel tempo di Marco Aurelio (d. cr. 166) rispecchia già una certa superiorità militare delle parti, secondo questo contratto i Romani dovettero evacuare la Mesopotamia, benchè alla riva sinistra dell'Eufrate potessero mantenere delle loro fortezze.⁷⁹ Il Codex Just. (4. 63. 4. pr.) parla del contratto fatto coi Persiani.

b) Inoltre Roma ebbe il contatto anche coi *regni di carattere vasallo*. Tra questi ci sono due gruppi da distinguere.

aa) Avevano uno stato speciale l'*Armenia* ed il regno *Bosporo*. L'Armenia era uno «Stato cuscinetto» tra Roma e Parthia. Quando il partito persiano, quando il romano regnava, e la politica estera dello Stato si conformò agli avvenimenti. Giuridicamente lo stato dipendente non era fissato, ed aveva l'importanza nella pratica, che Augusto cercò di aiutare il suo candidato a ottenere il trono nell'Armenia e con ciò assicurare l'influsso romano.⁸⁰ Al trono del regno di Bosporo poteva Roma mettere soltanto un regnante, ma questo non poteva tenerci per lungo tempo. La relativa indipendenza ci mostra, che sua regina Dynamis non dà ad Augusto — secondo la testimonianza delle iscrizioni — il suo pieno titolo, come lo fanno gli altri regni dipendenti, si chiama soltanto «amico del Popolo Romano» (*philoromaïos*), fa coniare delle monete d'oro che non è permesso agli altri regni dipendenti.⁸¹ Qui si tratta probabilmente di una relazione dipendente effettiva con Roma.

orbe terrarum» (CIL. 6. 1527. I. 25), anzi l'antagonismo apparente riceve la sua espressione nel fatto, che sulla moneta che si faceva coniare in occasione della conquista di Raetia e Noricum si vede il ramoscello d'olivo (Maskin: Aug. p. 418.). — Imperium Romanum = Orbis terrarum = oikumene (Kunkel op. c. p. 22.).

⁷⁹ Diakov—Nikolski op. c. p. 649.

⁸⁰ Maskin: Aug. p. 426.

⁸¹ Maskin: Aug. pp. 429—433.

I contratti di amicizia dei regni con Roma non escludono »de iurie« una certa libertà di fare dei contratti e di menar guerra.

bb) Gli altri regni dipendenti invece non potevano essere a nessun patto soggetti delle relazioni internazionali (Iudea, Kilikia, Syria, Kommagenè), perchè i loro regnanti ottenevano di solito da Roma le loro convalidazioni, occupavano la posizione giuridica dei clienti dell'Imperatore (anzi, ricevettero il nomen dell'Imperatore), eventualmente ottenevano la civitas romana, al senso di valore dubbioso del quale abbiamo già parlato. Anche i re erano citati qualche volta in tribunale romano, condannati a morte, per es. il re Antioco II. re di Kommagene (a. cr. 29.), e Roma trasformò questi regni secondo il proprio piacere, o ne fece una parte provincia dopo la morte del regnante (per es. Iudea).⁸² E mentre a una delle monete dei regni indipendenti si vedeva la figura del proprio regnante, (per es. Dynamis) sul retro della moneta c'era lo stemma della dinastia, sulla moneta degli altri paesi invece si vedeva l'Imperatore.⁸³ Naturalmente lo stato giuridico differente era valido soltanto per la vita del regnante, e dopo la sua morte le cose si cambiarono.

Le Istituzioni del diritto internazionale sono a quest'epoca la deputazione dei legati (immunità dei legati) l'insieme delle regole di consuetudine (legazioni di Parthia ed indiane da Augusto) e l'Istituzione della *neutralità* la quale si può difficilmente separare dalla dipendenza. L'ideologia del principato poi del dominato, che viene caratterizzato dal motto »Imperio Romano« distrugge le Istituzioni del diritto internazionale. Lo stesso risultato avrà Roma anche per la sua separazione commerciale estera. Il Mommsen dice molto bene: »Das jugendliche Rom ist der Staat des freien Verkehrs, die Absperrung gegen das Ausland die Signatur seines Greisenalters.«⁸⁴ E mostra il pieno isolamento, che mentre Roma più prima dall'interesse commerciale aperse le sue porte al culto dei Dei forestieri (per es. riguardante ai culti greci dell'Italia meridionale), Augusto disprezza già i Dei forestieri.

3. *Le cose sopradette tirano con loro naturalmente l'impoverimento del diritto relativo interno.* Fare delle trattative coi legati era prima volta il dovere del senato, ma questo manda già nel 23 a. cr. ad Augusto i legati persiani (Dio Cass. 53. 33.). Da ora in poi l'Imperatore farà i contratti internazionali, il numero dei quali diminuisce sempre più. *Il sistema dei foedus pian piano cessa*,⁸⁵ così cessano anche quelle Istituzioni la parte delle quali sarà assicurata dai foedus. Roma avrà il contatto sempre più forte coi tribù barbari, che vivono ancora in comunanza vetusta ma i concordi fatti con questi, non li riconosceva Roma da veri contratti internazionali, e non sono giuridicamente contratti veri, perchè questi contratti suppongono l'esistenza statale. — Ci sono rimaste soltanto abiadite forme del ius fetitale. Così per es. Ottaviano da fetialis gettò la lancia come dichiarazione di guerra a un territorio detto forestiero — contro Cleopatra (Dio Cass. 50. 4.). L'Istituzione della recuperatio è la tendenza di separazione dell'Imperio e per conseguenza del successo del procedimento processuale imperiale s'indebolisce sempre più. Nel ius civile e ius praetorium nelle due ramificazioni del sistema

⁸² Maskin: Aug. pp. 426—427.

⁸³ Maskin: Aug. p. 429.

⁸⁴ Mommsen: Staatsr. III. p. 601.

⁸⁵ Mommsen: Staatsr. I. p. 252.

giuridico romano la differenziazione avvenuta alla fine della repubblica fa risultare la divisione del sistema giuridico romano in due ramificazioni del tutto nuove, quella del *ius publicum*, e del *privatum*. Il *ius publicum* regola la sfera d'attività dell'Imperatore, del senato, degli altri magistrati o dei *fetiales*, il quale si riferisce ai »*sacris-sacerdotibusmagistratibus*« (D. 1. 1. 1. 2.). la *recuperatio* è l'Istituzione stessa del *ius publicum*, mentre le regole chiuse in quella sono l'Istituzione del *ius privatum*, perchè a questo tempo si svolgono discussioni tra privati, davanti al Foro.

*

1. Ora si mette avanti il problema se Roma avesse il diritto internazionale (nonostante che un'espressione riguardante a questo manca nel diritto romano).

Il vecchio diritto romano è abbastanza ricco relativamente in Istituzioni del diritto internazionale, però è senza dubbio che stia lontano dal livello del diritto internazionale dei *poleis* greci. Quest'epoca conosce nella verità due generi del diritto internazionale: a) uno più ricco in Istituzioni, di carattere »regionale« in relazione delle città e delle alleanze latine, fino all'inizio dell'egemonia vera di Roma nella Lazio, od b) un altro di carattere generale, il quale s'indirizza al commercio estero. In questo diritto internazionale è decisivo il carattere sacrale.

Quando si sviluppa la politica romana di conquista dal secolo IV. a. cr., nasce l'ideologia corrispondente a questa, il diritto internazionale comincia ad impoverirsi in Istituzioni. Le Istituzioni saranno più larghe, ed avranno per carattere provvisorio (particolarmente nel caso dei contratti fatti dai re). Un tratto caratteristico di quest'epoca nei contratti fatti coi territori autonomi dell'Imperio. Il carattere sacrale diventa sempre più una formalità.

All'inizio dell'epoca imperiale avrà la stesura definitiva l'ideologia »della supremazia esclusiva di Roma«, e la tendenza separativa dell'Imperio si rafforzerà sempre più, tanto più, perchè a questo tempo Roma ha un unico contendente: la Parthia. Le Istituzioni internazionali non erano permeate neanche finora dal »senso della giustizia« (Baviera), ma erano determinate dalla necessità,⁸⁶ questo però viene espresso apertamente in alcune relazioni di »neutralità«, e nei compromessi sforzati, di breve vita, fatti col grande Imperio orientale, colla Parthia. A quest'epoca il diritto internazionale s'impoverisce del tutto in Istituzioni e la sua parte sarà affidata dove è necessario quasi interamente al diritto interno.

2. Le Istituzioni riguardanti alle relazioni internazionali — come abbiamo visto — primo avranno posto nel diritto civile, dopo la ramificazione del sistema del diritto romano, poi dopo la differenziazione nuova di sistemi nel *ius publicum*.

3. Alla domanda fatta dalla letteratura: se Roma avesse avuto il diritto internazionale privato — in base alla motivazione di sopra — possiamo dire di no.⁸⁷ Questo ramo del diritto non poteva esistere:

⁸⁶ Krüger op. c. p. 246.

⁸⁷ Queste opinioni vengono espressi dal Jörs (*Röm. Rechtswissenschaft zur Zeit der Republik*. Berlin, 1888. v. I. p. 141.) e dal Schönbauer (*Stud. zum Personalitätsprinzip im antiken Rechte*. SZ. 1929. v. 49. p. 327.).

perchè il territorio delle relazioni sociali, il quale sarebbe potuto sottomesso ai regolamenti del diritto internazionale privato (discussioni giuridiche tra cittadini dell'estero e tra cittadini interni, o soltanto tra i cittadini dell'interno) non si staccò mai dal territorio delle relazioni sociali ordinato col diritto denominato con una terminologia odierna diritto internazionale pubblico. Nella cornice delle Istituzioni della recuperatio e prima di questa in quella delle formazioni si facevano strettissime discussioni giuridiche interstatali, quelle degli Stati con dei cittadini interni ed esterni, poi quelle dei cittadini dell'estero tra loro. La decisione dei recuperatori fu preparata all'esecuzione primo dal collegio dei fetiales fondato dal diritto internazionale, poi mantenuto dal diritto interno. La sanzione decisiva era la guerra; inoltre

perchè le norme di collisione non potevano esistere a Roma, perchè la superbia di Roma escludeva già dai primi tempi l'esistenza di un altro diritto davanti al tribunale romano fuori quello romano, però un'Istituzione corrispondente alle recuperazioni non esisteva negli altri Stati.

Др. Элемер Полай
Профессор университета

ХАРАКТЕР И МЕСТО ПРАВА РЕГУЛИРУЮЩЕГО СВЯЗИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И СИСТЕМЕ РИМСКОГО ПРАВА

(Резюме)

Качество правового субъекта Рима решается тем, что: 1. связь какого-либо государства с Римом исключает ли свободу государства в заключении договоров и в водонии войн, 2. имеются ли в Риме и в государствах, имеющих с ним связь, параллельные правовые институты межгосударственных связей, 3. и приобретает ли юридическое признание самопомощь, примененная потерпевшим государством?

1. В эпоху патриархального рабовладения вначале Рим одинаков с лацийскими городами (например) Альба Лонга). В правовых состоит: а) с независимыми государствами (Карфаген), б) с государственным союзом (арийский и гернический союз), в) с членами государственных союзов. Параллельные учреждения межгосударственных связей 1. союзные органы (комиции, диктатор латинус), 2. корпус фециалов (в Риме и у самнитов), 3. неприкосновенность послов, 4. нейтралитет, 5. выдача, 6. право гостеприимства. Самопомощь потерпевшего является войной, которую римляне — так как они скрепляли межгосударственные договора клятвой — считали носящей характер божественной кары. Это международное право, конечно, является более примитивным, нежели международное право греческих полюсов. Иституты межгосударственных связей во внутреннем праве: а) рекуперация, б) фециалы и магистраты, правила связей сенатов, в) защита границ и пограничных знаков. Эти институты получили место в сакральном праве.

II. В начале товаропроизводственного рабовладения разворачивается великодержавная политика Рима (приобретение рабов и земель и внешняя торговля). Рим находится в связи: а) с государствами, заключающими союзы на основании равноправия, аа) которые независимы, бб) которые зависимы, б) с государствами, заключаемыми союз на основании неравноправия, в) с государствами, заключающими договор о дружбе, г) о перемрии и д) сдающимися государствами. С государствами под аа), в) и г) Рим находился в международном правовом отношении, а остальные были автономными частями Рима. Учреждения международного права из числа вышеуказанных находятся в пунктах 3), 4) и 6). Характер божественной кары войны прекращается.

Международными лозунгами эпохи от первых пунических войн до принципатов Рим — владыка мира, дающий народам «справедливость и свободу». В международном правовом отношении находится только с государствами, а заключающими союз

на основании равноправия и б) с государствами, заключающими договоры о дружбе. Учреждения международного права, указанные в пункте 3). 4) и обмен военнопленными. Внутреннее право, связанное с международными связями — часть *iuris civilis* (например должность послов) и *iuris honorarii* (рекуперационная практика). В эпоху упадка лозунгом были «Римская империя» и «Римский мир». В международных правовых отношениях Рим находился, главным образом, с одним государством, с Персией (отчасти, вероятно, с Босфорским королевством и Арменией). Международное право полностью обеднело в своих учреждениях (направление послов, нейтралитете). Во внутреннем праве государственное право принимает учреждения межгосударственных связей.

Joseph Szabó

Professor of Law

**DEVELOPMENT OF THE CONTROL SYSTEM
IN THE HUNGARIAN FINANCIAL LAW**



INTRODUCTION

SYNOPSIS: Introduction. I. *Administrative Control*: A) Organic administrative control (1. external organic control, 2. internal organic control), B) Functional administrative control (1. popularis actio, 2. remedies), II. *Judicial Review*: A) Financial Jurisdiction of the Administrative High Court, B) Financial Jurisdiction of the ordinary Courts of Justice (1. financial criminal jurisdiction, 2. financial civil jurisdiction), III. *Constitutional Control of Financial Law*.¹

¹ Works of reference cited below are as follows: Adamovich, L.: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien.⁵ (Hgg. v. H. Spanner), 1957. Beck S.: Államigazgatás és igazságszolgáltatás (Administration and jurisdiction). (13 Új évf. Jogtudományi Közlöny, No. 1—2.) Budapest, 1958. Beér J.: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának államjogi és államigazgatási-jogi problémái (Problems of public and administrative laws of Judicial Review). (13. Új évf. Jogtudományi Közlöny, No. 1—2.) Budapest, 1958. Carrow, N. M.: Types of Judicial Relief from Administrative Action. (58 Columbia Law Review, No. 1.) New York, 1958. Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Oxford, 1885 (Hungarian transl. by J. Tarnai: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Budapest, 1902). Eötvös J.: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra (Influence of leading ideas of the 19th century to the State), 1854. (Összes munkái, XIII—XIV. köt. Budapest,⁴ 1902). Ferrero, G.: Reconstruction. Talleyrand à Vienne (1814—15). Paris, 1940., Pouvoir. Les Génies invisibles de la Cité. New York, 1942. Mrs. J. Ferroné: Az államigazgatási határozatok megtámadása a bíróság előtt (Judicial Review of Administrative Actions). (4 Magyar Jog, No. 6). Budapest, 1957. Jaffe, L. L.: The Right to Judicial Review. (71 Harvard Law Review, No. 5). Cambridge, Mass., 1958. Jaffe-Henderson: Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins (72 Law Quarterly Review). London, 1956. Kiss E.: A vállalati belső ellenőrzésről (Internal Control of Enterprises). (2 Pénzügy és Számvitel, No. 10). Budapest, 1958. Korbuly I.: Magyarország közjoga, illetve a magyar államjog rendszere (Constitutional Law of Hungary, resp. a System of Hungarian State Law), 1871. Budapest,⁴ 1884. Langrod, G.: Contrôle judiciaire de l'Administration américaine. (I Annales Universitatis Saraviensis, Droit-Économie, No. 2.) Saarbrücken, 1952; The French Council of State: Its Role in the Formulation and Implementation of Administrative Law (49 The American Political Science Review). Menasha, Wisc., 1955. Letourneur, M.—Hamson, C.—J.: The Control of Discretionary Executive Power in France (11 The Cambridge Law Journal, No. 2). London 1952. Mártonffy K.: A közigazgatási bíróság reformja (Reform of the Administrative High Court). (Jogászegyleti Szemle, No. 2). Budapest, 1947. Martonyi J.: Az adókövetési és beszedési eljárás új szabályozása (A new regulation of proceedings of imposing and collecting taxes). (2 Pénzügy és Számvitel, No. 2). Budapest, 1958; A lakosságot terhelő adóztatási eljárás szabályozása (Regulation of imposing taxes immediately on the population). (Acta Universitatis Szegediensis, Pol. & Jur. Tom. III, Fasc. 2). Szeged, 1958. Marx—Engels: Selected letters (in Hung. Budapest, Szikra, 1950). Melichar, E.: Öffentlicher Haushalt und Finanzsystem Österreichs. Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III).² 1956. Mommsen, Th.: Römisches Staatsrecht. Leipzig,³ 1887—8. Bd. I—III. Montesquieu: Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, 1734. (Oeuvres compl.). Paris, 1838. Névai L.: Az államigazgatási per néhány alapkérdése (Some fundamental problems of the

The legal structure is one of the most effective uniting forces of Society, G. Ferrero² wrote of these forces that they were like silk threads keeping together the World with imperceptible bonds. But if these threads break they can be substituted only with chains of iron. To make this invisible and behind the scenes of History silently working structure lasting and effective: we need some guarantees. What is the value of light which is hidden or that of law which is unlawful? The danger of *summum ius summa iniuria* is an eternal problem both for legislators and practitioners of law.

Montesquieu³ mentioned the problem of the unlawful law among the causes of the decline of the Roman World Empire »Il n'y a point de plus cruelle tyrannie — he wrote — que celle que l'on exerce à l'ombre des lois, et avec les couleurs de la justice, lorsqu'on va pour ainsi dire noyer des malheureux sur la planche même sur laquelle ils s'étaient sauvés.« This central problem of control later engaged also the attention of the liberal theory of state. »As an idea the State does not differ from the collectivity of its members — wrote Joseph Eötvös⁴ — and state interests are the same as those of individuals. The State Will has to be directed always to the benefit of the collectivity. So — from a purely idealistic point of view — in a State where everybody has an influence on State Government there is any safeguard superfluous for the individual against state power. But from a practical point of view things are not like this...«

The true importance of control developed, however, not in the liberal but in the socialist state law. The liberal State presents but a faint silhouette of the concentration of force realized in the socialist State by uniting the power in the way of the democratic centralism. But the democracy of this centralism must be safeguarded to make this immense machine — not only impossible but also unimaginable in the Past — function well. Thus the significance of control has remained untouched and even grown in socialist States but the point of view of socialist jurists differs essentially from that of their liberal colleagues. In the liberal State this question is discussed, in principle, from the point of view of fundamental human rights. »As the exercise of power is to be transferred to the individuals or to the majority — wrote Eötvös in the above mentioned work — and as the legislative power and Government starting from the people itself the State Will is

administrative lawsuit). (13 Új évf. Jogtudományi Közlöny, No. 1—2). Budapest, 1958. Peck, C. J.: The Scope of Judicial Review of Administrative Action in Washington. (33 Washington Law Review and State Bar Journal, No. 1). Seattle, Wash., 1958. Russell, B.: Authority and the Individual. London, 1949. Ruck, E.: Schweizerisches Staatsrecht. Zürich.³ 1957. Schaumann, W.: Verordnungsrecht und parlamentarische Kontrolle im Kanton Zürich (179 Neue Zürcher Zeitung und Schweizerisches Handelsblatt, Fernausgabe Nr. 311). Zürich, 1958. Szabó J.: Demokrácia és közjogi bíráskodás (Democracy and jurisdiction of public law). Budapest, 1946; A közigazgatási bíróság reformja (Reform of the Administrative High Court). (Jogászegyleti Szemle, No. 2.). Budapest, 1947. Tomcsányi M.: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Hungarian administrative and financial law.) Különös (Szakigazgatási) Rész. Budapest, 1933. Török L.: Törvény az állami ellenőrzés új rendszeréről (Act on the new System of State Supervision. (13 Új évf. Jogtudományi Közlöny, No. 6). Budapest, 1958.

² Ferrero: Reconstruction, 326, Pouvoir, 145.

³ Montesquieu 159.

⁴ Eötvös III, 211.

always the will of majority: It follows that the freedom of the individual always needs some guarantees against the unrestrained power of State, however it may be arranged; and the degree of personal freedom, enjoyed by the individual in a State, depends especially upon the existence and value of such guarantees.«

The Socialist State, however, regards the problem from the higher point of view of the community. The control is required not only by the security of individuals but also by the efficiency of State order. Without a control a socialist State could function not only not freely but not at all. This was seen very well by *Lenin*⁵ when he wrote as follows: »To control men and to control the real execution of affairs — this is now, once again and exclusively, the turning-point of our whole work, our whole policy.« To realize the true significance of this theorem of *Lenin* the legal theory of this country needed some time. *John Beér*⁶ writes about this: »In the beginning, we had had, as yet, no good grasp of the importance of the legality of administrative activity in socialist relations. We had expected too rapid results from other forms of social and state control in the field of safeguarding the socialist legality of administrative work.«

To-day, however, nobody more challenges the importance of socialist legality in the legal theory of this country. In the Hungarian financial law, e. g., there function at present three separate systems of control side by side: An administrative, a judicial and a constitutional control.

Certainly, it is a moot point whether the system of judicial procedure and that of legal remedies — including, in a wider sense, also the procedures of complaint and those of notification — may be inserted in this system of control. A second question is whether we should confront — instead of the above mentioned triple division — the control conducted *ex officio* with that held on initiative of citizens. This treatise does persist, all the same, in the grouping mentioned above because it considers the difference of branches of state powers more characteristic for the way of control than the participation of citizens in, or their absence from, this control. Maybe, the primary purpose of judicial procedure is not controlling; its effect, however, has doubtless also a controlling character. It establishes and enforces not only subjective rights and duties but it also guarantees the due process of administrative organization and, in the last resort, that of the whole legal order. And the control character of legal remedies can be found in calling attention of organs with jurisdiction to intervene. They render possible with this to exercise a control. The control is, therefore, not in resorting to a legal remedy but in passing a decision by reason of it. There is the authority which exercises the control; and the role of the individual in control is, in any way, a secondary one. It is, therefore, correct to start from the division of objective spheres of action and not from that of official and individual functions.

⁵ Lenin, I. V.: *Sotch. (Works, Russian)*, XXVIII, 129.

⁶ Beér 35. B. Russell 88 has written: »A healthy and progressive society requires both central control and individual and group initiative: without control there is anarchy, and without initiative there is stagnation.«

I. ADMINISTRATIVE CONTROL

The administrative control is either organic or functional. The former assures a control by organizing the machinery of financial law; the latter by increasing the guarantees of financial proceedings. The two administrative control systems subsist side by side and complete each other.

A) Organic Administrative Control

The organic control has two forms: An external and an internal one. The former makes an organ supervised by another one which is exterior — co-ordinated or superior — to the controlled organ, having either exclusively a control authority or also other functions; this control may be exercised by decentralised or centralised organs. The latter form of control creates internal special organs for controlling itself. It is obvious that the former method is more practicable, no organ being suitable for controlling itself. Also the notion and purpose of control requires more an external than an internal organ. We prefer, therefore, to develop more the former kind of control — although some have disagreed with this view.^{6a}

1. External Organic Control

1.

The decentralized organs of external organic control, in this country, were for a long time the *audit offices*. Their creation was ordered by the Act on the Court of Accounts,⁷ but it was drawn out by the Governments, seemingly being not very enthusiastic about being controlled, just as there was impeded for a long time also the creation of the Administrative High Court, set up with a mutilated organization at last. The audit offices were created by Act No. 1897:XX on audit of public moneys, after nearly two decades. The Act established audit offices beside the Cabinet Ministers⁸ and public authorities entrusted with managing state property and revenues or invested with the right of remittance.⁹ These offices were decentralized and stood nevertheless out of the framework of the supervised authorities, being subordinated to the Ministry or to the administering authority only concerning the auxiliary administrative service. They functioned, as regards the supervision of the preliminary and subsequent accountancies, independently and were responsible for these only to the Minister himself.¹⁰

The accountancy functions of the *Capital* were performed by the *Capital's Accountancy Department* under a chief auditor's guidance; its cashier's service

^{6a} Cf.: Kiss 371.

⁷ Art. 27 of Act No. 1870:XVIII.

⁸ The Prime Minister's audit office was later liquidated by Act No. 1908:LI.

⁹ Art. 85 of Act No. 1897:XX.

¹⁰ Art. 87 of Act No. 1897:XX.

was managed by the pay-office headed by a cashiers's director, both being subordinated to the Mayor.¹¹ These Capital offices were supervised by the *Capital's Court Accounts*¹² headed by a director subordinated immediately and exclusively to the Chief Burgomaster. These organs of the Capital, however, were liquidated by a decree,¹³ having binding force of law, decreeing on the Central State Control.

The *county accountancy* was exercised, in the beginning, by county civil servants, assuring, of course, no external control. Later, therefore, the county and district accountancy was discharged by audit offices co-ordinated to the county financial directorates, resp. by district comptrollers delegated by those.¹⁴ After World War I the county accountancy was carried out by county audit offices subordinated to the Minister of the Interior.¹⁵ The independency of all audit offices increased as later they remained subordinated to the competent Ministries, resp. authorities only as regards the auxiliary administrative service, in other respects becoming subordinated to the Ministry of Finance.¹⁶

The members of audit offices were rendered independent of the influence of the supervised authorities by precautions like to guarantees of judicial independence. So the head of the ministerial audit office was subordinated, as to his personal affairs, to the Minister immediately. The civil servants in audit offices were responsible for the accountancy service to the head of the audit office, resp. to the Minister.¹⁷ The other audit offices were headed by Chiefs. This presented proposals, as to personal affairs of the civil servants under his guidance, to the authority supervised by this office. The authority was, however, not authorized to decide in these affairs but it had to submit these, with a report, through the head of the ministerial audit office, to the Minister. In the affairs of the heads of audit offices the head of the ministerial audit office independently made his propositions to the Minister.¹⁸ Later the Minister of Finance decided in personal affairs of each audit office servant.¹⁹ At the Capital Court of Accounts also the incompetency in consequence of relation or profession was regulated.²⁰ The members of audit offices enjoyed special guarantees also on the field of disciplinary procedure. This was all the more important because the disciplinary law of Hungarian civil servants, with few exceptions, was excluded from the authority of ordinary and administrative Courts equally and was never regulated satisfactorily. Also the members of audit offices enjoyed no judicial protection but they had more guarantees than the most other civil servants. Thus the departmental investigation could be prescribed against the head

¹¹ Art. 51/1—2. of Act No. 1930:XVIII.

¹² Art. 51/3—6 of Act No. 1930:XVIII: »Székesfővárosi Számszék.«

¹³ Art. 24 of Decree of legal force No. 17/1949.

¹⁴ Art. 1—2 of Act No. 1902:III.

¹⁵ Art. 20, 27 of Departmental order of the Minister of Interior, No. 160 224/1924. BM; Art. 1—4 of Departmental order of the Minister of Interior No. 76 000/1929. BM.

¹⁶ Art. 1—2 of Act No. 1920:XXVIII.

¹⁷ Art. 88—9 of Act No. 1897:XX.

¹⁸ Art. 90 of Act No. 1897:XX.

¹⁹ Art. 3 of Act No. 1920:XXVIII.

²⁰ Art. 63/1—8 of Act No. 1930:XVIII.

of an audit office only by the Minister, against the civil servants of this office by the head of the office or by the Minister. Their disciplinary authorities were in the cases of members of the ministerial audit offices the disciplinary committee of the Ministry, in the cases of members of the other audit offices the supervised administrative authority, resp. the disciplinary committee of the county administrative council, and in second and last instance the Minister.²¹ After having been subordinated to the Minister of Finance their disciplinary forums became the disciplinary committee within this Ministry, and in second instance the Minister of Finance, two members, however, were delegated to the committee also by the competent Minister.²² For the head of the Capital's Court of Accounts and his deputy the general disciplinary rules were in force with the difference that a disciplinary action against them and their suspension could be prescribed only by the Minister of the Interior and their disciplinary forum was in the first and last instance the Disciplinary Court.²³ This privilege was extended later to their whole staff.²⁴

There fell within the competence of the audit offices the reporting, the auxiliary administrative service (legalization before assignation, auditing, compilation of registrations), checking of accounts before paying, book-keeping and examination of public accounts.²⁵ The authority was obliged to make them acquainted with the data necessary for performing their tasks. Before countersigning the assignments they looked after whether the expenses had a cover granted in the budget; whether they were not assigned repeatedly; whether their amounts filled the requirements of legal rules and prescriptions.²⁶ If the assignment was irregular, it contained expenses without provision or additional ones, the audit office had to call the attention of the Minister or that of the head of the administrative authority to this anomaly. If this insisted, nevertheless, on assigning, in the beginning it was a rule that the head of the audit office had to countersign also this assignment, with a remark, anyhow, „by order“.²⁷ Later the competent Minister was obliged to turn in such a case to the Minister of Finance for appropriate action.²⁸ The audit examined legality and authenticity of items equally.²⁹ So it was not purely formal but concerned also the merits of cases. The observations, made in the cause of the revision of accounts, were asserted against the civil servants who managed properties in the course of a so-called accountability action. The condemning or discharging order was issued by the head of the audit office. An appeal could be lodged to the Minister and from him one could plead to the ordinary Court of Justice, in forty-five days.³⁰

²¹ Art. 91—92 of Act No. 1897:XX.

²² Art. 4 of Act No. 1920:XXVIII.

²³ Art. 87/3 of Act No. 1929:XXX; Art. 67 of Act No. 1930:XVIII.

²⁴ Art. 17 of Act No. 1934:XII; Departmental orders of the Minister of the Interior Nos. 106.600/1936. BM; 106.601/1936. BM; 33.900/1939.. BM.

²⁵ Art. 5 of Act No. 1897:XX.

²⁶ Art. 96—97 of Act No. 1897:XX.

²⁷ Art. 98 of Act No. 1897:XX.

²⁸ Art. 8 of Act 1920:XXVIII.

²⁹ Art. 104 of Act No. 1897:XX.

³⁰ Art. 127—141 of Act No. 1897:XX.

In the beginning our new law extended the field of function of audit offices. New audit offices were organized also besides the Prime Minister, the Supreme Economic Council and the Central Planning Board.³¹ Also the decree reorganizing the audit offices, the whole national economy, and public accountancy maintained them,³² and even prohibited — for keeping up the independent organization of audit offices and making their control activity more successful — to assign the sections, groups or members of audit offices to ministerial sections, resp. to auxiliary administrative audit services or to oblige them to perform administrative functions, save with an exceptional order of the Minister after being proposed by the head of the audit office.³³ A later decree,³⁴ however, liquidated the audit offices. From this time on the task of organic administrative control has been taken over partly by central external organs, partly by new internal organs of the supervised authorities created for this purpose.

2.

The centralized organization of State supervision was not unknown even in the old Hungarian law. The stress, however, was on the decentralized organs held more effective. Central organs were, e. g., the general control organs in the framework of the Ministry of Finance like the Supervisory Authority of Private Insurance Companies,³⁵ the Supervisory Authority of Public Concerns,³⁶ or the Superintendence of Sheltered Estates.³⁷ These were organs of national competence but of a specialized sphere of action. The new control system had begun, before liquidating the audit offices, to create national control organs of general sphere of action, abolishing step by step the ancient organs.

An order organized the *Records Office of Audits of Public Interest*,³⁸ for centralized administration of data of audits concerning the inner management of enterprises. It stood under general supervision of the Prime Minister exercised through the Secretary General of the Supreme Economic Council. From this supervision there were, however, exempted — beside police and judicial inquiries — the most part of the examination material of the financial authorities, of the Hungarian National Bank, of the Central Corporation of Banking Companies, and of the Central Planning Board. The Records Office was created in the framework of the Central Corporation of Banking Companies, i. e. more for an economic, banking control than for a legal supervision. Its head and staff were appointed from the number of the employees of the Central Corporation, and dismissed, by the Secretary General of the Supreme

³¹ Order in Council No. 4048/1949. Korm.

³² Order in Council No. 13.000/1948. Korm.

³³ Art. 12 of Order in Council No. 13.000/1948. Korm.

³⁴ Decree of legal force No. 2/1950. tvr.

³⁵ Art. 1—2 of Act No. 1923:VIII.

³⁶ Order in Council No. 4600/1933. ME.

³⁷ Order in Council No. 4150/1934. ME.

³⁸ Order in Council No. 1620/1948. Korm., Enacting order No. 282/1948. GF:
»Közérdekű Vizsgálatok Nyilvántartója.«

Economic Council. Its procedure was confidential. Only persons exceptionally authorized could look into the informations and even they could not be acquainted with the names of the informers.³⁹ Its standing committee could transfer the administration of urgent cases to a Committee of Three consisting of the delegates of the Supreme Court of Accounts, of the Minister of Finance, and of the Secretary General of the Supreme Economic Council, with engagement of subsequent reporting.

Further orders⁴⁰ transferred the national supervision to the Minister of Finance. He had to enact these measures by means of the Records Office reorganized and denominated henceforward as *National Control Centre*.⁴¹ It was taken out of the organization of the Central Corporation of Banking Companies and its expenses were appropriated in the Prime Minister's budget under the side of expenses of the Supreme Economic Council. Later its competence became more ample containing also regular supervision of state enterprises and of those of national interest.⁴² It made investigations also in affairs connected with the execution of the Plan Act, in price problems, in reparation affairs and in those of foreign trade, in conformity with instructions of the departmental Ministers, resp. of the authorities. It held a general inquiry at every enterprise at least once a year, reporting to the competent Minister, to the Minister of Finance, to the Secretary General of the Supreme Economic Council, and to the Central Planning Board. If it did not agree with the interested authorities in some dispositions, then the affair was submitted to the Supreme Economic Council which used to inspect the plans and accounts of enterprises.

This control, conformed particularly to enterprises, was generalized by a further decree which reorganized its authority, denominated it *National Supervisory Centre*,⁴³ and liquidated, at the same time, the main control organs of the remote and recent Past: The Supreme Court of Accounts, the National Control Centre, and the Court of Accounts of the Capital.⁴⁴ Its supervision extended over the organs of state administration, including also the local organs of state power, over the state enterprises, and over some corporations and institutes of general interest. Not even the military organs, the Courts and public prosecutors were exempted — outside the range of judicature, resp. prosecution. The supervision could be extended also over private enterprises. Its purpose was generally to explore how the public institutions executed the orders of higher organs and how their management fulfilled the Plan. The Centre functioned under general supervision of the Council of Ministers exercised through the People's Economic Council. Its president and his deputies were appointed by the Presidium of the People's Republic on proposition of the President of the People's Economic Council with approval of the Council of Ministers. Its other employees were nominated by the President. Also their professional incompatibility was regulated. Its

³⁹ Art. 4 of Enacting order No. 282/1948. GF.

⁴⁰ Orders in Council Nos. 4870/1948. Korm., 7660/1948. Korm.

⁴¹ »Allami Ellenőrzési Központ.«

⁴² Order in Council No. 7410/1948. Korm.

⁴³ Decree of legal force No. 17/1949. tvr., Enacting instruction No. 393/1949. Mt. h.: »Allami Ellenőrző Központ.«

⁴⁴ Art. 7 of Decree of legal force No. 17/1949. tvr.

ordinary supervision extended to the whole functioning of the supervised organ, and its extraordinary supervision to some affairs or groups of affairs. It could not make arrangements immediately but it had to call the attention of the head of the supervised organ and that of the competent Minister to the troubles, and if these did not take measures, that of the People's Economic Council, and in the case of non-economic departments that of the Council of Ministers.

Act No. 1952:II reorganized the Centre again and placed it under immediate supervision of the Council of Ministers. Some affairs⁴⁵ were exempted from its control. Hereafter its President was appointed by the Presidium of the People's Republic on proposition of the Council of Ministers, and his deputies by the Council of Ministers. To significant enterprises, constructions, railways it could set out local accountants or supervisory groups. It had to make proposals to the Council of Ministers for putting end to the troubles. And it could oblige persons causing damages to pay a compensation.⁴⁶

Later the Centre was reorganized again by a further decree under the new name of a *Ministry of State Control*.⁴⁷ Its task was to take part with its supervisory activity in building the socialism, in raising the population's prosperity and their cultural supply, to control execution of the most seasonable tasks prescribed by the policy of Party and Government, to struggle for eliminating the faults, for a more effective protection of the social property, and against wastage, bureaucratism, and lack of discipline. It is evident that its tasks were principally not of legal but of economic nature: Control of efficacy of producing equipments, that of execution of legal orders to use the financial means and labour according to the Plan, to raise productivity, to introduce progressive technical and agricultural procedures and to ameliorate the quality of industrial products at the Ministries and other national organs, at the specialized administrative organs of the Council Executive Committees and at other national, co-operative and social organs and enterprises. It had also to control the protection of social property, registration of using up material and financial means, enforcing thrift in economy. It could give instructions to the head of the supervised organ, impose disciplinary punishment for irregularities and oblige to pay damages.⁴⁸ He placed out also local accountants.

The Ministry of State Control was also liquidated by a decree.⁴⁹ Its competence, however, was shortly transferred to a recent institution: the People's Control.⁵⁰ A *Central People's Control Commission*⁵¹ has been created under immediate Government supervision and subordinated to this Commission territorial (Capital, county, district, town, etc.) people's control commissions and bureaux. These are hierarchically subordinated to each other and perform

⁴⁵ Foreign Affairs, Affairs of the People's Army, State Security Authority, mass organizations.

⁴⁶ Order in Council No. 51/1952. MT.

⁴⁷ Decree of legal force No. 28/1955. tvr.: »Állami Ellenőrzés Minisztériuma.«

⁴⁸ Order in Council No. 48/1955. MT.

⁴⁹ Art. 1 of Decree of legal force No. 33/1956. tvr.

⁵⁰ Act No. 1957:VII; Enacting order No. 6/1958. Korm. Cf. Decree of U. S. S. R. No. 474/1957. (VIII. 23): Török 233.

⁵¹ »Központi Népi Ellenőrzési Bizottság.«

their functions with the help of the working people. They draw into their work also people's controllers. Their budget is appropriated under head of the Council of Ministers as an independent chapter. Their task is to consolidate the civil discipline, to protect people's property, to reveal corrupt practices, to struggle for detecting the hostile, corrupt and bureaucratic persons, to take part in reinforcing the people's democratic State. Their supervision can be complex (inquiry of a branch of the people's economy or of an important question on national level), general (extending to the whole functioning of an enterprise, institute, craftsman, etc.) or target control (inquiry of a definite personal behaviour or default). President and members of the Central People's Control Commission are appointed and recalled by the Presidium of the People's Republic, those of the territorial Commissions by the local Councils. To recalling of local Commission members also the approval of the Central People's Control Commission is indispensable. The territorial People's Control Commissions are supervised by the Central one and the latter by the Government. In urgent cases the Presidents take measures but they render account to their Commissions subsequently. The Central People's Control Committee may supervise every administrative organ, enterprise, association, co-operative, craftsman and merchant, save armed corporations, Courts and public prosecutors. Functioning of the territorial Commissions does not extend to procedure of Ministries and to that of organs of national competence and to proper activity of offices or enterprises under their leading. Also incompatibility of the Commission members has been regulated. They are not authorized to instruct the supervised organ but they may make propositions and summon its leader to redress irregularities. If he fails to take measures the Central People's Control Commission pleads to the competent Minister or to the Government for calling him to account. The Commission members enjoy special protection by police, criminal and labour law. The right of notice against them is restricted.

3.

The central supervising organization, functioning under several names, cannot substitute, however, alone the liquidated decentralized organs of control. It is, therefore, indispensable to utilize also the supervising activity of national organs which are created not exclusively and even not primarily for control purposes. The Act organizing the people's control⁵² provides expressively about this determining the relation of the organization of people's control with other state organs entitled to supervise. According to this Act the activity of people's control does not exempt the state, co-operative and social organisations from control duties prescribed for them.

Such a central organ is, first of all, the *Presidium of the People's Republic*.⁵³ This can exercise, in transferred competence, nearly the whole power of the legislative body when this is not in session.⁵⁴ And it has, in addition to this, also in own sphere of authority a wide possibility to exercise

⁵² Art. 18—19 of Act No. 1957:VII.

⁵³ »Népköztársaság Elnöki Tanácsa« = NET.

⁵⁴ Art. 20/4 of Act No. 1949:XX.

supervision. Thus its control power can be exercised, concerning financial law, by ratification of international treaties of economic content; by nullification, amendment or reversal of legal rules, decisions or dispositions of organs of administration or of the local organs of state power if these commit offence against the Constitution or interfere with interests of the working people; at last by dissolving the local organs of the state power for the same reasons.⁵⁵

Another organ, exercising also supervision, is the supreme organ of administration, the *Government of the Hungarian People's Republic*.⁵⁶ This directs the work of Ministries and other organs subordinated to it immediately and assures execution of laws, of decrees of Presidium having the binding force of law, and of plans of people's economy.⁵⁷ The Government may take measures not only immediately or by a member of its but it is authorized by the Constitution of the People's Republic⁵⁸ to place under its own supervision each branch of administration and to create special organs for this purpose which will not be subordinated to a departmental Ministry and can be used also for control. A number of these organs were of transitory character but some of them have continued in existence.

As such an organ was established the *National Economic Council*,⁵⁹ composed of delegates of democratic parties and economic organizations. A governmental organ even more significant was the *Supreme Economic Council*.⁶⁰ The Government transferred to this, for a time, its activity for assuring the normal course of economic life. Its President was the Prime Minister, its members were the Ministers of Industry and of Transport and later also the Ministers of Finance and of Food. Its secretariat was headed by a Secretary General appointed by the Council of Ministers. Its expenses were parts of the budget of Prime Minister. Besides its preparatory function it immediately made provisions for execution of orders and other legal rules issued by it. This function included a wide range of supervisory activities. It was entitled to penalise trespassing of its rules like misdemeanours. Its Secretary General later received important competence in affairs of price regulation, of fulfilling orders given by public bodies, of settlement and even of budget.⁶¹

After liquidation of the Supreme Economic Council its competence and that of its Secretary General were taken over by the Government, competent Ministers and other central organs (People's Economic Council, Central Planning Board).⁶² Hereupon the Government provided for the

⁵⁵ Art. 20/1—3 of Act No. 1949:XX.

⁵⁶ »Magyar Népköztársaság Kormánya.«

⁵⁷ Art. 25/1, 4 of Act No. 1949:XX.

⁵⁸ Art. 28/2 of Act No. 1949:XX.

⁵⁹ Orders in Council Nos. 751/1945. ME, 1159/1945. ME; Departmental Order of the Minister of Finance No. 17.060/1945. PM; »Országos Gazdasági Tanács.«

⁶⁰ Orders in Council Nos. 12.090/1945. ME, 230/1946. ME, 3650/1946. ME; Enacting instruction No. 6/1945. GF: »Gazdasági Főtanács«.

⁶¹ Orders in Council Nos. 7640/1948. Korm., 9130/1948. Korm., 9410/1948. Korm., 10.830/1948. Korm., 10.840/1948. Korm., 11.180/1948. Korm., 630/1949. Korm., Act. No. 1949:XV, etc.

⁶² Orders in Council Nos. 4083/1949. Korm., 4148/1949. Korm.

planned management of the people's economy through the *People's Economic Council*,⁶³ having a member of Government as President. This determined, beside the directives and frame-numbers of Planning, tasks of state control and statistical collection of data, brought into harmony the activity of economic organs, and exercised control over the Central Planning Board, Central Bureau of Statistics, National Supervisory Centre, Labour Planning Office and other organs subordinated to it by the Government. Thus it had also a control activity. It was under a separate head in state budget. Later it was liquidated and its task reverted to the Government.⁶⁴

Some other organs proved to be more permanent. Thus the *Council of Planned Economy* and the *Central Planning Board*⁶⁵ created under supervision of Prime Minister to elaborate the plans of people's economy⁶⁶ and supervise their execution, with county agencies,⁶⁷ headed by a President appointed by the Presidium of the People's Republic. Its local organs are the officials responsible for promoting plan-fulfilment,⁶⁸ and the managers of state enterprises.⁶⁹ Also the *Central Bureau of Statistics*,⁷⁰ functioning under supervision of Government, has a controlling sphere of action; its territorial organs are the county boards of statistics, district and town inspectorates of statistics.⁷¹ The Material and Price Office⁷² organized under supervision of the Minister of Industry terminated soon;⁷³ its competence of price regulation was taken over by the Council of Ministers, the President of the Central Planning Board, the competent Ministers and the local offices of price regulation.⁷⁴ Later a *National Price Office*⁷⁵ was organized under supervision of the Minister of Finance. Its supervision, however, has been taken over by the Government and exercised by a delegated member of its. Also the Council and Secretariat of contraventions,⁷⁶ reorganized from the Council of Petty Offenses,⁷⁷ functioned subordinated immediately to Government; but later it was liquidated.⁷⁸

⁶³ Act No.1949:XVI; Decree of legal force No. 3/1952. tvr.: »Népgazdasági Tanács«.

⁶⁴ Decree of legal force No. 20/1952. tvr.

⁶⁵ Act No. 1947:XVII; Orders in Council Nos. 8530/1947. Korm., 4279/1949. MT, Decision in Council No. 1044/1958 (XII. 9) Korm. h.: »Tervgazdasági Tanács«, »Országos Tervhivatal.«

⁶⁶ Acts Nos. 1949:XXV, 1951:II, 1958:II.

⁶⁷ Instruction No. 0.370/6/1949. OT.

⁶⁸ Orders in Council Nos. 10.520/1947. ME, 15.221/1947. ME.

⁶⁹ Art. 1/2—3 of Act No. 1948:XXXVII.

⁷⁰ »Központi Statisztikai Hivatal.«

⁷¹ Acts Nos. 1929:XXX, 1952:VI.

⁷² Orders in Council Nos. 5740/1946. ME, 6470/1946. ME, 6890/1946. ME; Departmental orders of the Minister of Industry Nos. 43.000/1946. Ip. M., 3647/1946. Ip. M., 103.035/1947. Ip. M.: »Anyag- és Árhivatal.«

⁷³ Orders in Council Nos. 5380/1948. Korm., 5400/1948. Korm.

⁷⁴ Order in Council No. 46/1955. MT.

⁷⁵ Decision in Council No. 31/1956. Korm. h., Order in Council No. 10/1957. Korm.: »Országos Árhivatal.«

⁷⁶ Art. 16 of Decree of legal force No.17/1955. tvr.: »Szabálysértési Tanács, Titkárság.«

⁷⁷ Act No. 1929:XXX; Departmental order of the Minister of Interior No. 287/1930. BM: »Kihágási Tanács.«

⁷⁸ Art. 8 of Act No. 1956:IV.

There were and are also several other central control organs. The financial administration had had in the time of the dicasterial system, before 1848, a separate central organ: The Hungarian Court Chamber,⁷⁹ founded in Ferdinand I's days. Earlier the Chief Treasurer⁸⁰ had had some financial competence. The Chamber's independence from the Austrian financial chamber was assured by a number of Acts⁸¹ but with no full success.⁸²

Present central control authorities are the competent Ministers, in questions of financial law in particular the *Minister of Finance* and the organs subordinated to him.

These organs exercise their control activity partly deciding over legal remedies, partly in the hierarchy of offices, on the way of supervision. According to the Act on administrative procedure⁸³ if the superior administrative organ exercising its authority of supervision has set down as a fact that an order or disposition of a subordinated organ had trepassed on a legal rule, it is liable to take measures for redress of grievances. The financial organs generally function under superintendence of the Ministry of Finance but also some subordinated organs take part in supervision.⁸⁴ Ministries, organs of national competence, the Hungarian National Bank, central associations of co-operatives are under the control of the Minister of Finance. The systematic economic supervision of general directorates, directorates, departments of Ministries, that of offices, institutes and establishments under their supervision, and that of secondary organs functioning in enterprise form and of enterprises is exercised by organs directing them immediately. The Ministers send a summary report of the result of this systematic control to the Minister of Finance half-yearly.

A part of central organs functioning under superintendence of the Minister of Finance performs banking and credit tasks. One of the oldest such organs was the Central Treasury,⁸⁵ a great part of its functions devolved, however, to competence of the Postal Savings Bank and the Central Corporation of Banking Companies since the reorganization of finances after World War I (1924). Paying salaries and pensions and related control activity were transferred to the Central State Salary Office.⁸⁶ The affair of salaries became decentralized to the competent Ministries and the Salary Office changed its name to State Pension Office.⁸⁷ Later it ceased to exist and a National Pension Institute was created,⁸⁸ and at last this whole authority merged in the administration of the single social insurance pension

⁷⁹ Acts Nos. 1608: k. e. V., 1687:XIV: »Magyar Udvari Kamara.:

⁸⁰ »Tárnokmester.« (Ancient high feudal rank in Hungary).

⁸¹ Acts Nos. 1609:XXI, 1655:XI, 1715:XVIII, 1723:XVI, 1741:XIV.

⁸² Korbuly 303—4.

⁸³ Art. 63 of Act No. 1957:IV.

⁸⁴ Decree of legal force No. 29/1955. tvr.

⁸⁵ 1868; Royal rescript from July 20, 1874.

⁸⁶ Orders in Council Nos. 2533/1925. ME, 4000/1935. ME.

⁸⁷ Order in Council No. 60/1950. MT.

⁸⁸ Order in Council No. 190/1950. MT.

of the working people under supervision of the Minister of Labour.⁸⁹ The most important organ of banking control is the *Hungarian National Bank*. After liquidation of the Austro-Hungarian Bank⁹⁰ there were created temporarily a National Bank of Issue⁹¹ and a Foreign Exchange Control Centre.⁹² Hereupon there was created the Hungarian National Bank.⁹³ After World War II its General Council has been democratized,⁹⁴ and later the Bank has been nationalized, simultaneously with the great Banking Houses.⁹⁵ The representation in General Assembly and the General Council were reorganized,⁹⁶ loaning to social organs legalized.⁹⁷ Subsequently several organs of the Bank (General Council, Executive Committee) were liquidated.⁹⁸ A delegate of the Minister of Finance became President of the Board of Directors. After this the President and his deputies were appointed by the Presidium of the People's Republic on proposition of the Council of Ministers, the managing directors were nominated by the Council of Ministers on proposition of the President.⁹⁹ Recently the supervision over the Bank has reverted to the Minister of Finance again.¹⁰⁰

Another important organ of banking control is the *Central Corporation of Banking Companies*.¹⁰¹ It has been created to promote economic interests; later its competence has been extended to hold revisions at enterprises transacting banking and exchange business, to undertake auditing on petition of the enterprises, to take part in arranging lotteries.¹⁰² In its framework functioned also the National Economic Council.¹⁰³ Here can be mentioned also the National Council for Credit Operations.¹⁰⁴ This later ceased to exist and its competence was transferred to the Minister of Finance.¹⁰⁵ The competence of the Postal Savings Bank to administer deposits was completed repeatedly;¹⁰⁶ it has got, after supervision by different competent Ministers under that of the Minister of Finance.¹⁰⁷ After a time its savings line of business was taken over by the National Savings Bank, other lines of business by other organs (Hungarian National Bank, Central Corporation of Banking Companies) but

⁸⁹ Decrees of legal force Nos. 30/1951. tvr., 28/1954. tvr.; Order in Council No. 1037/1957. Korm.

⁹⁰ Acts Nos. 1878:XXV, 1917:XVIII; Order in Council No. 6935/1919. ME; Art. 8 of Act No. 1920:IV.

⁹¹ Art. 8—11 of Act No. 1921:XIII: »Állami Jegyintézet.«

⁹² Art. 2 of Order in Council No. 6700/1922. ME: »Devizaközpont.«

⁹³ Act No. 1924:V: »Magyar Nemzeti Bank.«

⁹⁴ Orders in Council Nos. 6950/1945. ME, 11.970/1946. ME.

⁹⁵ Acts Nos. 1947:XXX, 1948:XXXVI.

⁹⁶ Act No. 1948:XXXII; Order in Council No. 20/1948. Korm.

⁹⁷ Act No. 1948:XLV.

⁹⁸ Decree of legal force No. 1/1949. tvr.

⁹⁹ Decision in Council No. 1084/1956. Mt. h.

¹⁰⁰ Decree of legal force No. 23/1956. tvr.

¹⁰¹ Art. 1. of Act No. 1916:XIV; Acts Nos. 1917:IX, 1920:XXXVIII, 1923:XXXII: »Pénzüntézet Központ.«

¹⁰² Art. 1 of Act No. 1926:XIII.

¹⁰³ Order in Council No. 751/1945. ME: »Országos Gazdasági Tanács.«

¹⁰⁴ Order in Council No. 5610/1931. ME: »Országos Hitelügyi Tanács.«

¹⁰⁵ Orders in Council Nos. 8220/1948. Korm., 4109/1949. Korm.

¹⁰⁶ Acts Nos. 1885:IX, 1889:XXXIV, 1925:IX.

¹⁰⁷ Act No. 1926:XIV.

the mediatory service of offices of the Hungarian Post has persisted also hereafter.¹⁰⁸

The *Hungarian Bank of Investments*¹⁰⁹ grants investment credits and exercises the related control under supervision of the Minister of Finance and professional direction of the Central Planning Board. Its Centre is the Investment General Directorate of the Ministry of Finance having the sphere of action of a ministerial department. The organs of banking control supervise generally on the spot, according to the valid rules,¹¹⁰ the execution of orders concerning money circulation, credit management, financial transaction of investments and state loans at every administrative organ, enterprise, agricultural machine centre, institute, social organ with state assistance and co-operative having accounts at the Hungarian National Bank.

Until most recent times also the different financial authorities functioned under the exclusive supervision of the Minister of Finance. In the beginning organs of first instance for taxes and duties were the town and village revenue offices, in Budapest the district tax accountancy departments.¹¹¹ The royal revenue offices were, in the beginning, only treasuries but they turned, after World War I, into financial authorities of first instance.¹¹² The royal district tax offices were, in the beginning, financial authorities of first instance,¹¹³ later, however, their task was transferred to the royal revenue offices and the district offices survived only in Budapest.¹¹⁴ The county financial directorates were organized in the counties to administer some tasks of the later royal district tax offices and in duty cases as appeal authorities,¹¹⁵ and later generally as authorities of second instance.¹¹⁶ In other tax affairs: mixed organs of municipalities and Chambers, resp. organs of the municipalities (assessments appeal committees, fiscal committees of the administrative commission)¹¹⁷ were financial authorities of second instance. Authorities of third instance were partly the Minister of Finance, partly the Administrative High Court. The Office for Assessment of Duties¹¹⁸ managed the duty affairs in Budapest. After World War II the town and village revenue offices and district tax accountancy departments in Budapest were reorganized to state revenue offices and there were created state revenue offices also in some villages determined by the Minister of Finance. The former state revenue offices and purchase tax offices were unified and reorganized to district tax offices,

¹⁰⁸ Order in Council No. 1870/1949. Korm., Departmental Order of the Minister of Finance No. 10/1958. PM.

¹⁰⁹ Decision in Council Nos. 43/1948. Mt. h., 1084/1956. Mt. h.; Instructions of the Minister of Finance Nos. 81/1955. (PK. 27). PM. ut., 137/1955. (PK. 56). PM. ut., 136/1958. (PK. 11). PM. ut.: »Magyar Beruházási Bank.«

¹¹⁰ Decree of legal force No. 29/1955. tvr.

¹¹¹ Act No. 1889:XXVIII: »Adóhivatal«, »Adószámviteli osztály«.

¹¹² Act No. 1889:XXVIII, Art. 2/2a of Act No. 1924:IV: »Kir. adóhivatal«.

¹¹³ Act No. 1876:XV: »Adófelügyelőség«.

¹¹⁴ Art. 37 of Act No. 1889:XXVIII; Departmental order of the Minister of Finance No. 24/1927. PM.

¹¹⁵ Act No. 1889:XXVIII: »Pénzügyigazgatóság«.

¹¹⁶ Act No. 1923:VII; Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 600/1927. PM; 12 000/1949. PM.

¹¹⁷ »Adófelszámolási bizottság«, »Közigazgatási Bizottság Adóügyi Bizottsága«.

¹¹⁸ Art. 37 of Act No. 1889:XXVIII; Order in Council No. 1500/1936. ME: »Illetékkiszabási Hivatal.«

with appeal to the county financial directorates.¹¹⁹ In Budapest the district tax offices and district tax accountancy departments were substituted by district revenue offices discharging also the duties related to the purchase taxes.¹²⁰

A *Central Revenue Office*¹²¹ was created in Budapest under immediate supervision of the Minister of Finance to impose and administer taxes of state and communal enterprises drawn into the single-account-system of encashment of the Hungarian National Bank.¹²² At first it administered all taxes and dues also of private enterprises drawn into the single-account-system; the enterprises of foreign financial interest belong, however, at present to the financial department of the executive committee of the Council in the fifth district of the Capital.

Customs organs were, for a long time, the customs offices, Central Board of Customs and the Minister of Finance.¹²³ Later the customs affairs were transferred to the competence of the Minister of Foreign Trade whose customs organs are the *Central Headquarters of Customs Offices*, a Customs Inspectorate in Budapest as organ of secondary instance, the customs offices, customs local agencies and the frontier customs posts.¹²⁴

After creation of local Councils¹²⁵ the financial authorities have got from immediate supervision by the Minister of Finance under that of the Councils as *Financial Departments of Executive Committees of the Councils*,¹²⁶ save the Central Revenue Office, the customs organs and the finance guards which have not got under Council control.¹²⁷ And the professional superintendence of the Minister of Finance has been maintained also for the Council special organs, according to the socialist principle of »double direction«. On the other hand, the county, district and town Councils and their executive committees systematically make also heads of other financial organs (Hungarian National Bank, Bank of Investments, National Savings Bank, State Insurance Office, etc.) on their territories render account of their affairs. They may, however, give no orders to them only they make their reflections known to their supervising organs.¹²⁸ The competence of financial departments of the executive committees of local Councils is determined by ministerial orders.¹²⁹ Recently the administration of village tax affairs has been returned from competence of district Councils, where they had been centralized for a time, to that of

¹¹⁹ Order in Council No. 13 200/1948. Korm.; Departmental order of the Minister of Finance No. 15 800/1949. PM.

¹²⁰ Departmental order of the Minister of Finance No. 326 900/1948. PM: »Kerületi Adóhivatal«.

¹²¹ Order in Council No. 4186/1949. Korm.; Departmental order of the Minister of Finance No. 251 800/1949. PM: »Központi Adóhivatal«.

¹²² So-called Single-Account Enterprises (»ÁESZ-vállalatok«).

¹²³ »Vámhivatal«, »Központi Vámigazgatóság«.

¹²⁴ Decrees of legal force Nos. 24/1952. tvr., 16/1954. tvr., 7/1955. tvr.; Departmental instruction of the Minister of Foreign Trade No. 50/1956. (KK. É. 40). KKM. ut.

¹²⁵ Acts Nos. 1950:I, 1954:X.

¹²⁶ Orders in Council Nos. 143/1950. MT, 24/1951. Mt.

¹²⁷ Art. 24 of Order in Council No. 143/1950. MT.

¹²⁸ Decision in Council No. 1070/1954. Mt. h.

¹²⁹ Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 6300—2/1950. PM. 6300—3/1950. PM, 6300—K/1950. PM, 11—50/1953. PM.

executive committees, resp. special administrative organs of village Councils, if it necessary, with contraction of more villages.¹³⁰

Also the systematic supervision of organs under Council control has been organized,¹³¹ as follows: a) The financial departments and other administrative organs of the executive committees of county (Capital, city) Councils are supervised by a reviser agency of the Ministry of Finance; b) those of the district (town) Councils by financial departments of the executive committees of county (Capital, city) Councils; c) the administrative organization of the executive committees of village Councils and the institutes and enterprises under their control by the financial departments of the executive committees of district Councils. In addition the special administrative organs of the executive committees of Councils exercise the systematic economic supervision of enterprises, associations, institutes, etc. being under their direction, what does not concern the supervision also by competent Ministers. The controlling of co-operatives is a task of their directing authorities. The lower organs make accounts for the higher ones. The special administrative organs (in compliance with the principle of »double direction«) render accounts for both directing authorities.

5

Among the central control organs we have to mention also the *Attorney General of the Hungarian People's Republic* and generally the attorney organization watching, in the sense of the Constitution,¹³² over observance of the socialist legality and proceeding in the course of their control activity independently from the organs of administration and from the local organs of state power (Councils).¹³³ According to the Act on the administrative procedure¹³⁴ the protest of attorney may be applied also in the financial procedure. The administrative organ has to examine this in eight days. If it considers it well-founded, it annuls or reverses its own order; if, however, it considers it unfounded, it presents the documents, in eight days, to its own superior authority for supervision. The latter makes provisions, concerning the merits of the cases, in further thirty days.

2. Internal Organic Control

The internal control endeavours to strengthen and complete the external control of organizations. Some try to confront these two types of control as formal and meritory supervision. This, however, is not right. The points of view of legal and economic controls may not be monopolized by either of these two methods. The external control is more suitable to the idea of supervision because the internal one is but a self-control. And there is no

¹³⁰ Decision in Council No. 1008/1957. Korm. h.

¹³¹ Decree of legal force No. 29/1955. tvr.

¹³² Art. 42—44 of Act No. 1949:XX.

¹³³ Decree of legal force No. 13/1953. tvr.

¹³⁴ Art. 61 of Act No. 1957:IV.

organ which could be considered as unprejudiced against itself. Thus the guarantees cannot exist in the case of internal control in the same measure and sense as in that of the external one. The internal control may, therefore, be appreciated but as a completion, in some cases substitution, of the external control if this, for some reasons, does not function.

It is especially the decree about the reform of control of the administrative management,¹³⁵ liquidating the audit offices, which has insisted on realizing such a reform of internal control of management of budget credits that met the requirements of the people's democratic administration and contained also important accountancy simplifications. It has separated administration from management and management from its internal control, trying to substitute, on the field of accountancy, the superfluous and multifold recording system with a simple, lucidly arranged registration containing all essential data of management. During execution of this program *budget departments* were organized at each higher authority of administration and at a great number of other authorities. To lower authorities there were delegated special budget clerks. Their tasks have been assignation, audit of accounts, legalization, numerical revision, book-keeping taken over from the liquidated audit offices. A task of the central budget department of the Ministry is also the direction of the planned budget management of the whole department.

The internal control of management and accountancy of budget credits is performed by *audit departments*, — organized in Ministries and at other administrative organs and subordinated immediately to the Minister or to the head of the organ, — resp. by their agencies (deputy clerks), and for want of these by the audit department of the superior organ. Their task is to control whether credit management of their authorities and of any administrative organs subordinated to them (budget department, section, referent) is motivated planned, profitable and legal. They supervise the undertaking of obligations, assignments, management of property, financial and material managements, etc. They may, however, not impede the course of management. About their objections they inform the head of the managing organ. The competence of the late audit offices to control the credit management has been transferred to the audit departments and their competence related to non-budget credits to the competent special sections.

According to another order¹³⁶ the internal control belongs first of all to the *heads* of the administrative organs and enterprises. They have to supervise personally execution of important legal rules, orders or decisions. For other control they have to arrange audit sections (groups). To lower organs they delegate agents; these are instructed by the head of the organ. But the audit department of lower organs is not subordinated to that of the superior ones.

Also the *chief accountants* (head book-keepers) have an important role in our present system of control. Their function has been organized at first in the enterprises, then, on the model of these, also in administrative organs with an important sphere of action. At public enterprises¹³⁷ the head of book-keeping (chief accountant) is jointly liable with the head of the

¹³⁵ Preamble, Decree of legal force No. 2/1950. tvr.

¹³⁶ Order in Council No. 75/1951. MT.

¹³⁷ Order in Council No. 2060/1949. Korm.

enterprise (director, manager). He has to refuse implement of any illegal order, save after getting, in spite of his protestations, directions, in writing. But this he had to report to the competent Minister. The order contains also some personal guarantees decreeing that the chief accountant may be appointed, dismissed, moved, attached for special service, sent on leave, suspended only with previous consent of the competent Minister.

The decree on state enterprises¹³⁸ has reorganized the situation of chief accountants. It has reserved the rule that the chief accountant is personally responsible, together with the head of enterprise, for a legitimate financial management and for the order of administration of the enterprise. He is obliged, also henceforward, to report fulfilling of illegal orders, reserved in writing, not to the Minister, however, but to the directing organ. Guarantees of his appointment and dismissal have remained. According to a further order¹³⁹ he is a deputy of the enterprise director in the orbit of financial and credit management and of his control activity. He is appointed and dismissed by the same organ as the head of the enterprise. Against disciplinary punishment of the chief accountant the chief accountant of the immediately superior organ may make remarks to the chief accountant of the Ministry and this to the Minister. He gets a bonus or reward not from the enterprise but from the immediately supervising organ. These rules try to assure his disinterestedness and independence. His countersigning is necessary for a number of documents. He has to protest against dispositions of the director which are illegal or interfere with the interests of the enterprise. The dispositions confirmed in writing he has to put into effect, but he has also to report this to the head of the next supervising organ.

The institution of *Ministry Chief Accountants*¹⁴⁰ has been patterned after the book-keepers of enterprises. Such organs function also in the ministerial departments qualified for direction of state enterprises or other economic organs. The Chief Accountant of the Ministry functions under direction of the Minister or his deputy for this purpose, and that of the department under that of the head of the department. The Chief Accountancies of economic Ministries function in the framework of the Ministries as their departments and those of the departments function in quality of sections of them. The competent Minister previously informs the Minister of Finance on transferring, suspension or dismissal of his Chief Accountant. The competence of the Chief Accountants contains, beside general control, performance of records, balances, account of results, supervision of wage fund management, superintendence and control of financial plans of enterprises. If the malpractice had not been repaired, the Chief Accountant of the department reports it to the Chief Accountant of the Ministry and to the Deputy Minister relied with immediate direction of the department; the Chief Accountant of the Ministry makes reports to the Minister, resp. to his Deputy relied with direction of the Chief Accountancy.

Another order¹⁴¹ has prescribed for the heads of each directing organ to provide through their Chief Accountancies for at least one general local super-

¹³⁸ Decree of legal force No. 32/1950. tvr.

¹³⁹ Order in Council No. 125/1951. MT.

¹⁴⁰ Order in Council No. 124/1951. MT: »Minisztériumi főkönyvelők«.

¹⁴¹ Departmental instruction of the Minister of Finance No. 181—1/1954. PM. ut. (PK. 8).

vision a year at every budget organ, enterprise and co-operative under their supervision. This task, however, has proved to be unrealizable.^{141a}

A democratic idea manifests itself also in the endeavour to assure control, beside the special organs, also for representatives of the working people. This idea inspired the creation of *factory committees*.¹⁴² And later, after liquidation¹⁴³ of the worker councils,¹⁴⁴ also *factory councils*¹⁴⁵ were organized, under direction of the Trade Unions, with a competence of supervision, reporting and ordering. The factory committees have to take care of their creation.

B) Functional Administrative Control

Another way of administrative control besides the organic control, which functions automatically, is a supervision, functioning not automatically, *ex officio*, from above or from inside, but on external impulse, generally on the initiative of private persons. This way of control can have two forms according to the subjects of initiative who can be either anybody or a closed circle of interested persons. The first possibility is the so-called »*popularis actio*«, the second the legal remedy.

1. »*Popularis Actio*«

The popular action assures for everybody, whether he is immediately interested or not, a possibility to start a procedure of general interest by reporting the facts, necessary to initiate the procedure, to the competent authority. This action had been known also by the Roman law. E. g., everyman had a right to action in case of delicts against common property.¹⁴⁶ And it appeared also on the scene of the modern criminal law though only as an exception.¹⁴⁷ In recent times one applies it more and more and it has got a place, in different forms, also in administrative and financial laws.

One of its forms in the present Hungarian law is the so-called *book of complaints*.¹⁴⁸ According to the order on this subject¹⁴⁹ the criticism coming from below has an important rôle in revealing and eliminating the faults and so improving the works. Therefore it orders to establish complaint-books in every bureau, office, plant, workshop, store of any organs, institutes or institutions of state power or administration, state organs, national enterprises or co-operatives which are closely related to the people at large, save the military administration. The head of the organ has to observe the inscriptions

^{141a} Cf.: Kiss 371.

¹⁴² Departmental order of the Minister of Industry No. 50 000/1945. Ip. M.: »Üzemi bizottság«.

¹⁴³ Decree of legal force No. 63/1957. tvr.

¹⁴⁴ Decree of legal force No. 25/1956. tvr.

¹⁴⁵ Decision in Council No. 1086/1957. Korm. h.: »Üzemi tanács«.

¹⁴⁶ Furtum publicum, peculatus, damnum iniuria datum. Cf.: Mommsen I, 184.

¹⁴⁷ In Hungary, e. g., Art. 135 of Act No. 1878/V; Art. 69, 85 of Act. 1930/III; Art. 12 of Order in Council No. 1400/1945. ME; Art. 8 of Act No. 1946/VII; Art. 6 of Act No. 1946/XIV; Art. 3/2 of Decree of legal force No. 12/1957. tvr.

¹⁴⁸ »Panaszkönyv«.

¹⁴⁹ Order in Council No. 194/1951. MT.

daily and make the appropriate actions. And even the authority exercising the supervision has to inspect the complaint-books systematically and if necessary to intervene.

Another way, in our present law, to general initiation is the *information of common interest*.¹⁵⁰ It appeared first in a decree¹⁵¹ reorganizing the National Supervisory Centre. According to this decree there was a duty of honour of each citizen of the Hungarian People's Republic, following from the Constitution,¹⁵² to call attention of the Centre to faults, shortcomings or malpractices interfering with general interests, in organization or function of administrative organs or public enterprises. The Centre could initiate also mass meetings to draw in as wide range of working people as possible. This idea was expanded by Art. 5 of Act No. 1952:II reorganizing the National Supervisory Centre. This started also from the principle that the Centre in course of its supervisions had to rely on data brought to its knowledge by the working people and, therefore, performed its duties with participation of their circle as wide as possible. It has enacted again that there is a duty of honour of each citizen of the People's Republic to call attention of the Centre to faults damaging public interest and even it has gone a step further, to employ more profitably the experiences of working people, organizing an *Office for Notifications of General Interest*.¹⁵³ The Centre could charge with inquiry also the competent supervisory organ. After liquidation of audit offices also an order,¹⁵⁴ reorganizing the internal control, denoted (without mentioning expressly notifications) as a task of control of new type to ascertain mass opinion. Act No. 1954:I, however, has spoken expressly about administration of people's notifications. According to this, heads of administrative organs, of local organs of state power and of economic organs are personally responsible for making a standing task for organs under their supervision to be aware of notifications of the population and to provide for a systematic control in this respect. On the basis of this Act there were organized some bureaux for popular notifications in Ministries and in county, district and town councils. This Act decreed first that names of informants, if they wished or the interest of the affair demanded so, could not be revealed by the organs performing the inquiry.¹⁵⁵ The personal protection of announcers is served also by the disposition that if prejudicial measures were taken against the informant, because of his information, whether in his labour relations or in another connection, the organ of supervision had to re-establish the legal conditions immediately and to care of his rehabilitation and indemnification. And then preparators of these measures were to be called to account disciplinarily and financially.¹⁵⁶ And even the Act declares a felony any detrimental

¹⁵⁰ »Közérdekű bejelentés«.

¹⁵¹ Art. 15—16 of Decree of legal force No. 17/1949. tvr.

¹⁵² The Decree must think here on Art. 59 of Act No. 1949:XX, according to which it is a fundamental duty of each citizen of the Hungarian People's Republic to protect the estate of the people, to confirm the social property, to increase the economic capacity of the Hungarian People's Republic, to raise the level of life of the working people, to increase their civilization and to enforce the order of the people's democracy.

¹⁵³ »Közérdekű Bejelentések Hivatala«.

¹⁵⁴ Art. 3 of Order in Council No. 75/1951. MT.

¹⁵⁵ Art. 8/1 of Act No. 1954:I.

¹⁵⁶ Art. 8/2 of Act No. 1954:I.

measures against the informant.¹⁵⁷ These provisions and also the Office for Notifications of General Interest are maintained by the decree organizing a Ministry out of the National Supervisory Centre.¹⁵⁸ The decree on the annual systematic economic supervision of state organs and co-operatives¹⁵⁹ also accentuates that the control organs in course of executing their tasks of supervision have to rely on initiative of the working people and on data furnished by them. In any case, they have to control verity of these data.

This problem is regulated again, with not many changes, by the Act on general rules of the administrative procedure.¹⁶⁰ According to this Act every citizen is entitled and obliged to reveal the faults and shortcomings observed in any domains of state and economic life and to present a suggestion to eliminate these faults. It confirms the rule that the organ conducting the investigation may not reveal the person of informant if he insists on or if the interest of the affair desires so. It imposes, however, also restrictions on this anonymity by ordering to reveal, at request, the person of informant if his information contains facts proved to be untrue which, if confirmed, would have given cause for a criminal or disciplinary procedure or they would have held the person or organ up to public obloquy. But there is room for revealing the person also in this case only if the head of the superior organ of the calumniated person or organ considers reasonable to take legal action against the informant. Also this Act orders about immediate annihilation of measures being disadvantageous to the informant, about an adequate rehabilitation and reparation for the offence and about calling to account the offenders. At last the Act organizing a people's control¹⁶¹ makes one of the tasks of supervision to struggle also, with help of facts brought to their knowledge by notifications of public interest, for revealing and eliminating the hostile, corrupt and bureaucratic elements, prescribing personal protection, satisfaction and reparation for the informants again.

2. Remedies

According to our new Code of fiscal procedure,¹⁶² in fiscal affairs, including also the legal redresses, there are to be applied the general rules of administrative procedure and rules of the Code. The financial organ may order, in course of this procedure, evidence to be taken, interrogate parties, witnesses, experts, hold an inspection, ordain auditing, etc. (special tax control), and may accomplish corrections, rectifications too (official remedies).

Thus there are valid, also for financial remedies, the general rules of administrative procedure. We agree with *J. Martonyi's* interpretation¹⁶³, according to whom the meaning of this disposition is that as the general rules of administrative procedure are equally valuable in the range of all

¹⁵⁷ Art. 9 of Act No. 1954:I.

¹⁵⁸ Art. 20 of Decree of legal force No. 28/1955. tvr.

¹⁵⁹ Art. 10 of Decree of legal force No. 29/1955. tvr.

¹⁶⁰ Art. 67—8 of Act No. 1957:IV.

¹⁶¹ Art. 3, 23 of Act No. 1957:VII.

¹⁶² Art 3—4 of Order in Council No. 57/1957. Korm.; Art. 6—10 of Enacting Order No. 32/1957. (IX. 30). PM.

¹⁶³ Martonyi: Beszedési eljárás, 53.

special branches of administration, the special procedure Codes, as e. g. the fiscal one, may not depart from its principles but they can only complete them in conformity with the specialities of their domains.

According to the rules of the Act¹⁶⁴ which are valuable also in the financial procedure, there is, in principle, but one instance of appeal. This agrees with the system of appeal of the Act on Councils¹⁶⁵ but it is not in harmony with a number of legal rules which assure remedies of more instances called generally revisions. Against the decision on the merits of a case of first instance anybody may appeal whose right is violated by it; against the decision of second instance there is, however, no more appeal. Appeals have generally a delatory effect. There is no appeal at all if an Act, decree or order (of Presidium, Government) excludes it or if the Government or a member of it was the first instance. Second instances are as follows: a) at Council organs against decisions of the executive committee or its President the superior executive committee, resp. the Government; against decisions of the special administrative organs of executive committee or that of the President of the executive committee in special administrative questions the superior special administrative organ; b) at other organs against decisions of Ministries and central administrative organs the superior administrative organ, in last instance the Minister.

The Act wants to help against rigidity of the appeal system of one instance assuring a right to lodge a *complaint* also if there is no more possibility of appeal. In my opinion this right results also from the Constitution of the People's Republic which guarantees the freedom of speech.¹⁶⁶ If books of complaints had been established and even the disinterested were entitled to lodge a complaint, it would be thoroughly illogical to exclude of this right exactly the interested themselves. J. Martonyi¹⁶⁷ presses for giving a strict effect to the principle of remedies of a single instance and would exclude, therefore, any remedies granted in special legal rules. He may not think, however, on further restrictions of complaints. This would be inopportune not only for the reasons mentioned above but also because the second instance is, pursuant to the Act of procedure, often no central organ and so also the realization of unity of the legal order would encounter, in absence of special guarantees, difficulties. Besides, this is the only remedy in our positive law which is practicable also against omission or procrastination of deciding (*silence de l'administration, déni de justice*) as a remedy *a priori*.

The development of the right of complaint has in this country also some antecedents of legal history. The Golden Bull¹⁶⁸ had obliged the king as early as in the thirteenth century to give a hearing to requests and appeals of the royal *servients* and our diets often made use of this right of complaint (*gravamen*) to the kings against illegal measures. And later the municipalities (local government-boards) were allowed to lodge so-called complaints of guarantee¹⁶⁹ to the Administrative High Court against some injurious

¹⁶⁴ Art. 45—51 of Act No. 1957:IV.

¹⁶⁵ Art. 66/1 of Act No. 1954:X.

¹⁶⁶ Art. 55/1 of Act No. 1949:XX.

¹⁶⁷ Martonyi: Beszedési eljárás, 54—5; Lakosságadóztatási eljárás, 12—3.

¹⁶⁸ »Aranybulla« (1222, c. 1).

¹⁶⁹ Act No. 1907:LX: »Garanciális panasz«.

Government orders which could be, if violation of law was found, annulled. One could turn also to the Head of State through a private secretary's office (corresponding to the Lord Chamberlain's Department), to the President of Republic through a people's office organized for this purpose (1949). To the Parliament private men could plead through a Member of Parliament, municipalities and some bodies could write up immediately. There was always a right of complaint also to the Ministers. Against emission or postponement of deciding and against misuses of authority (*excès de pouvoir*) our law has not assured such a protection as the French law did partly by the help of the judicial practice (*détournement de pouvoir*).¹⁷⁰ In this country there had never been an administrative jurisdiction of general competence like in France. It had been far back in the Past when King Ladislaus decreed to flog the judges who had temporized deciding.¹⁷¹ In case of denying competence the so-called negative clashing of authorities of courts and administrative organs enjoyed temporarily (1907—1948) a protection by a High Court of Competence,¹⁷² composed essentially of some members of the Supreme Court and Administrative High Court. At present this Court has ceased to exist,¹⁷³ and the ordinary Courts decide in their own competence their disputes with administrative authorities concerning the competence. Their judgement is obligatory also for the latter.¹⁷⁴ In our earlier law the jurisprudence assured the competence of the Administrative High Court at least in a special problem: against decision of administrative authorities refusing, resp. not prescribing to deliver certificates which they had to make according to a legal rule.¹⁷⁵

Rights of complaint and plea are definitely assured for citizens in the most constitutions. E. g., everyman may turn freely, according to the Swiss Constitution,¹⁷⁶ to public authorities of the Federation and Cantons (*Petitionsrecht*). These are obliged to accept the petitions addressed to them in writing if these remain, concerning form and content, in the framework of law, respect and morals, and fall within the competence of the authority; and even they are generally obliged to make possible also an oral audience if it does not trouble considerably the working process.¹⁷⁷ The rights of complaint and plea are safeguarded also by nearly each people's democratic constitution¹⁷⁸ and by some recent non-European constitutions.¹⁷⁹

According to our present Act on administrative procedure¹⁸⁰ a complaint may be lodged against decisions and dispositions in the merits of administrative

¹⁷⁰ Cf.: Letourneur—Hamson 258—79.

¹⁷¹ Si quis iudicium distulerit litigia ultra triginta dies, vapuletur. III. 24.

¹⁷² Acts Nos. 1907:LXI, 1928:XLIII: »Hatásköri Biróság«.

¹⁷³ Art. 11 of Act No. 1949:II.

¹⁷⁴ Art. 65 of Act No. 1954:II; Departmental order of the Minister of Justice No. 1/1954. (III. 26). IM.

¹⁷⁵ Art. 22 of Act No. 1896:XXVI; Decisions of the Court of Competence, Nos. 1933. Hb. 47; 1940. Hb. 49, 58.

¹⁷⁶ BV. 1874, Art. 57.

¹⁷⁷ Ruck 66.

¹⁷⁸ Polish 1947, 1952, Art. 5, 73; Rumanian 1948, Art. 34; Bulgarian 1947, Art. 89; Albanian 1946, Art. 29; Czecho-Slovak 1948, Art. 23; DDR 1949, Art. 3/4; Yugoslav 1956, Art. 39; Chinese 1954, Art. 97; Mongolian 1940, Art. 96; Korean 1948, Art. 25.

¹⁷⁹ E. g., Egyptian 1956, Art. 62—3; Cambodian 1956, Art. 14.

¹⁸⁰ Art. 65—66 of Act No. 1957:IV.

affairs by anybody whose rights or legal interests have been violated by them. The interested may lodge a complaint also if the administrative organ has neglected its duty to pass a decision or to make arrangements. The complaint will be judged by the higher authority if the organ which is guilty of default has not redressed the injury. In the matter of decisions and measures by administrative organs of the executive committees of county Councils the executive committee itself proceeds. Limits of right to complaint are as follows: There is no complaint against decisions which can be contested before a Court of Justice; in case of omission of appeal or during pendency of it; after one year from date of delivery of the decision; at last there is no room for repeated complaints in the same affair in default of essential new facts.

The Act on administrative procedure permits also *protests by attorneys*.¹⁸¹ Therefore the interested may apply, instead of lodging a complaint, to the competent attorney for lodging a protest. This kind of remedies is particularly important, as John Beér¹⁸² has called attention to it, because our present law does not assure any judicial protection against decisions of local organs of state power (Councils); protests by attorneys are, however, allowed also against their decisions before the superior organs of state power.¹⁸³ Thus besides possibility of lodging a complaint the only kind of the remedies for the interested in these cases is to turn to the attorney.

All these are, however, but extraordinary kinds of remedies. The ordinary way of remedy in financial law is the *appeal* assured by financial legal rules. Its rules are not contained in the Code of financial procedure but they are decentralized in the several Acts and decrees and in other fiscal rules. E. g., against legality and rate of the imposed land tax one may appeal, depending on the organ of first instance, to the financial departments of the executive committees of district, county, resp. city Councils.¹⁸⁴ Against decisions in cases of legality and rate of house-tax or of its remission one may appeal to financial departments of the executive committees of county Councils (instead of the late county financial directorates). If it is necessary to determine the ratable value of house property by local estimation or if it is demanded by the taxpayer, the financial department gives over the appeal to the committee of estimation to effectuate the procedure of estimate and the taxpayer may employ, at his own expense, also an expert called in to give a second opinion.¹⁸⁵ The same is the procedure as regards legality and rate of contribution to housing repairs where the house possessor as well as the interested tenant may appeal, anyhow without delaying force.¹⁸⁶ In the matter of general income tax one could, in the beginning, appeal to an assessments appeal committee, resp. to the county financial directorates, at present, however, one can appeal to the financial departments of the executive committees of County Councils,¹⁸⁷ and lodge a complaint to the executive

¹⁸¹ Art. 61 of Act 1957:IV.

¹⁸² Beér 27.

¹⁸³ Art. 1 of Decree of legal force No. 13/1953. tvr.

¹⁸⁴ Art. 14 of Departmental order of the Minister of Finance No. 19/1957. PM.

¹⁸⁵ Art. 25—6 of Order in Council No. 8790/1946. ME; Art. 5 of Departmental order of the Minister of Finance No. 155 000/1946. PM.

¹⁸⁶ Art. 12, 25 of Departmental order of the Minister of Finance No. 266 000/1948. PM.

¹⁸⁷ Art. 39 of Order in Council No. 13 400/1948. Korm.

committees of county Councils.¹⁸⁸ In matter of imposing, reducing and remitting the general income tax of agricultural population one may appeal to the financial organ immediately superior to the imposing council organ. About tax-relief the district Council may decide, however, only until up to a certain maximum amount (Ft 1000). Taxes of higher amount must be presented to decisions of financial departments of the executive committees of county Councils.¹⁸⁹ Concerning the income tax of farmers' co-operatives one appeals to the financial departments of the executive committees of county Councils.¹⁹⁰ Likewise in matter of the income tax of the producers' co-operatives.¹⁹¹ Concerning purchase taxes of private persons there is an appeal of delaying force to the financial departments of the executive committees of county Councils.¹⁹² As to purchase taxes of enterprises one can lodge appeal of delaying force against decisions and measures of the Central Revenue Office¹⁹³ to the Ministry of Finance, against measures and decisions of financial departments of the executive committees of district (town) Councils to financial departments of the executive committees of county (Capital, city) Councils.¹⁹⁴ In customs affairs against decisions of customs offices there is an appeal of one instance to a customs organ designated by the Minister of Foreign Trade, and against decisions in first instance of the latter organ to the Minister of Foreign Trade himself. Appeals against imposing customs duties have a delaying force only related to defraudation of the revenue.¹⁹⁵ The customs purchase tax is administered and levied contracted with customs duties. But this, in contrast to the customs duties, has remained under supervision of the Minister of Finance.¹⁹⁶ In matters of dues (stamp duty, duty on conveyances, Court fees, death-duty, etc.) against legality and rate of imposed duties and penalties one may lodge an appeal of delaying force in further thirty days. Against decisions of financial departments of the executive committees of county (Capital, city) Councils there is no more other remedy.¹⁹⁷ Concerning legality and rate of the motor vehicles duties there is allowed an appeal (instead of the late county financial directorate) to the financial department of the executive committee of the fifth district of Budapest Council.¹⁹⁸

¹⁸⁸ Art. 10 of Order in Council No. 90/1950. MT.

¹⁸⁹ Decree of legal force No. 35/1955. tvr.; Art. 19/1 of Decree of legal force No. 26/1957. tvr.; Art. 59, 62 of Departmental order of the Minister of Finance No. 10/1957. PM.

¹⁹⁰ Art. 6 of Departmental order of the Minister of Finance No. 16/1952. PM.

¹⁹¹ Art. 19 of Departmental instruction of the Minister of Finance No. 93/1955. (PK. 34). PM. ut.

¹⁹² Departmental order of the Minister of Finance No. 21/1955. PM.

¹⁹³ Order in Council No. 4185/1949. Korm.

¹⁹⁴ Art. 36 of Departmental instruction of the Minister of Finance No. 25/1956. (PK. 7). PM. ut.

¹⁹⁵ Art. 34 of Decree of legal force No. 16/1954. tvr.; Decree of legal force No. 7/1955. tvr.

¹⁹⁶ Art. 1/2 of Decree of legal force No. 24/1952. tvr.; Departmental order of the Minister of Finance No. 3455—3/1952. (PK. 21). PM.

¹⁹⁷ Art. 92 of Departmental order of the Minister of Finance No. 6470—52/1950. PM.

¹⁹⁸ Art. 16 of Order in Council No. 4135/1949. Korm.

II. JUDICIAL REVIEW

In the course of the development of our financial law a judicial supervision has been realized in two forms: as administrative and as ordinary jurisdiction. The latter has been executed partly by Courts of common pleas, partly by criminal Courts.

A) Financial jurisdiction of the Administrative High Court

As to the development and questions of principle of the administrative jurisdiction my opinion is exposed in my treatise »Democracy and jurisdiction of public law«¹⁹⁹ and in my address about a reform of the Administrative High Court in Hungary, delivered in the session of November 23rd 1946 of the administrative law department of the Association of Hungarian Jurists. (Magyar Jogászegylet).²⁰⁰ I persist in professing also to-day that the most effective way of legal protection is to assure remedies before the ordinary Courts of Justice and not to organize separate Courts. It would be particularly illogical just in a socialist State which does not privilege private interests against the general ones and considers essentially every law to have a character of public law: To separate public and private laws so rigidly just in the field of judicial remedy bringing them before different kinds of instances in an Age when a great part of civil laws and the whole criminal law is considered to be of public-law character even in liberal legal theories. The practicability of uniform construction of the judicial organization, the requirement of the unity of law, the feasible simplification and rationalization of judicial procedure equally make desirable to exercise jurisdiction by a uniform organization. Thus also the problem of administrative jurisdiction in lower instances will be solved.

Against protection of financial and generally of public laws by the ordinary Courts of Justice also counter-arguments can, of course, be advanced. These are, however, unconvincing. As to the requirement of technicality, this can be guaranteed also within a uniform organization as well as by creating separate Courts. If somebody is afraid of preponderance of civilists in deciding financial disputes he would have logically to struggle also against criminal jurisdiction in the framework of ordinary courts because also the criminal law is a kind of public law. And if somebody is concerned for the prestige of State because of the judicial review, he ought to exclude, consequently, every kind of remedies. Solomon Beck²⁰¹ has rightly professed, in connection with recognition of preponderance of public interests (*Noviczky*), that the assertion of this preponderance is the task of Acts and not that of particular organs of execution. Also the arguments are not decisive which are anxious about effectivity of financial administration because of dilatoriness of jurisdiction. The fastest administration would be to exclude every remedy, but it would be also the worst one. Creation of separate Courts is contrary also to the general democratic requirement according to which everybody,

¹⁹⁹ Budapest (Ed. Hernádi), 1946: pp. XXXII+247.

²⁰⁰ Szabó J.: Közigazgatási bíróság, 51—64.

²⁰¹ Beck 19—25.

in any case, equally can be called to account by the ordinary Courts of the country. By determining the tasks of people's control the Act²⁰² emphasises particularly that this has to exercise its competence »without taking into consideration the persons and their positions.« The trend of evolution, therefore, points also in this country to recognition of competence of the ordinary Courts of Justice. This trend has been acknowledged, in our new law, by the Act on the administrative procedure.²⁰³

This development is not contrary even to the principles of the ancient Hungarian law. These always recognized the possibility of judicial review in questions of public law with a contradictory (litigious) character. The tide turned only after 1849, but traces of competence of the ordinary Courts of Justice in cases of public law could be found also after this time for a while. Thus the financial tribunals and high courts survived for a time and later merged in the ordinary Courts.²⁰⁴ The administrative jurisdiction in the framework of a separate court was realized in this country, following the German example which was but a variant of the French solution, first only in tax and duty affairs. A *Financial Administrative Court*²⁰⁵ was created being a separate court of a single instance entitled to decide in merits of cases. Its members had the same rank like judges of the Court of Appeal in Budapest but the Court decided in the last instance. Besides the system of a single instance there was another fault that the Court had no general financial competence and could pass judgement only in direct tax and duty cases enumerated exhaustively.

Of this Court there was organized, as a next stage of development, an *Administrative High Court*.²⁰⁶ It enjoyed the same guarantees of judicial independence like the ordinary Courts of Justice and even more because its administration was not supervised by the Minister of Justice as that of ordinary Courts. But the faults of its predecessor remained. In contradiction to the original bill this was also organized with a single instance having as a result such overburdening that the cases »ran« over, on the average, in three years. And the same fault resulted in such a bureaucratic swelling of this judicial organization that it had at the end of World War II, in contradiction, e. g., to the nine members of the Supreme Court of the United States, nine presiding and fifty-four other justices. The greatest fault was, however, that it took over the enumerative competence from its predecessor which could not be extended, according to the disastrous disposition of the Act,²⁰⁷ even by applying the principles of *analogia iuris* or *legis*. This fundamentally wrong rule — with which one made experiences elsewhere too, but which nowhere in the world has proved to be useful — was deteriorated so much more by omitting from the enumeration the most important cases of

²⁰² Art. 3 of Act No. 1957:IV.

²⁰³ Art. 55—9 of Act No. 1957:IV.

²⁰⁴ Art. 100 of Act No. 1868:XXI; Art. 18/d of Act No. 1871:XXXI; Art. 1 of Act No. 1871: LXVI; General order of the Minister of Justice No. 646/1871. I. M. E.; Act No. 1872:XXXVIII; Art. 2 of Act No. 1873: XXXIX. Cf.: Szabó: *Demokrácia*, 138—9.

²⁰⁵ Acts Nos. 1883:XLIII, 1886: XI, 1889:XXVIII: »Pénzügyi Közigazgatási Bíróság«.

²⁰⁶ Act No. 1896:XXVI: »Közigazgatási Bíróság«.

²⁰⁷ Art. 19 of Act No. 1896: XXVI.

public law. This fault touched the tax and duty affairs the least but also in this domain occurred, as Charles *Mártonffy*²⁰⁸ shows, such an annoying exception as an Article of the Act on corporation tax²⁰⁹ which excluded judicial review not to speak about other financial lawsuits. This organizational fault, which paralyzed the effect of the Court despite of any merits of its members, was rendered possible by the fact that it was organized in the form of a separate Court and the possibility of administrative jurisdiction was not restituted to the general competence of the ordinary Courts of Justice.

From the financial questions, mostly by the original dispositions of the Act, there came within the competence of the Administrative High Court cases as follows: the overwhelming majority of direct tax and duty cases, salaries of civil servants of State, municipalities and villages save the soldiers' pay; pension cases of civil servants and soldiers; from the municipality cases chiefly the dogs' licences and from the village cases some surplustaxes and fees. Later the salary and pension cases of civil servants were, however, exempted from the jurisdiction and transferred to competence of the Minister of the Interior.²¹⁰ On the other hand, the judicial review was extended also to the hospital fees and public reliefs.

The Administrative High Court has been liquidated by our new law.²¹¹ Instead of it in the midst of the Ministry of Finance there were organized a financial committee to decide in some tax cases, and a salary committee to decide in some salary and pension cases. There was organized also a committee for maintaining the unity of law. The right to complaint assured in other cases was abolished. The cause of liquidation of the Court was, according to the preamble to the bill, the opinion that »the People's democracy found the guarantee of civil rights in the state power exercised by the People itself. And the executive power is in the hands of such authorities which keep in view in every respect the interest of the People. This being so there is no more need for a separate administrative justice.« Later, at the beginning of functioning of the county Councils and of the Budapest Capital Council,²¹² also the committees replacing the Court were liquidated and the right of complaint assured until then in tax, salary, and pension cases ceased to exist.²¹³ The motivation was the remedy system of a single instance introduced by the first Act on Councils.²¹⁴

B) Financial jurisdiction of the ordinary Courts of Justice

The ordinary Courts of Justice had had in Hungary, until introduction of administrative jurisdiction, a general competence also in financial lawsuits. There remained for us a particularly great number of judgements in cases of

²⁰⁸ Mártonffy 9.

²⁰⁹ Art. 34 of Act No. 1940:VII.

²¹⁰ Act No. 1948:LIV.

²¹¹ Act No. 1949:II; Departmental order of the Minister of Finance No. 57 500/1949. PM.

²¹² June 15, 1950.

²¹³ Art. 1—2 of Decree of legal force No. 19/1950. tvr.

²¹⁴ Art. 53 of Act No. 1950:I.

customs and thirtieth parts.²¹⁵ In the second half of the last century this jurisdiction became exceptional and continued its existence only in remnants but in recent times it has come into prominence again. The criminal jurisdiction in financial affairs, however, has kept remaining in this country also in the times of the administrative jurisdiction.

1. Financial Criminal Jurisdiction

In our old law the so-called »inland revenue criminal law«²¹⁶ was regulated by a ministerial order²¹⁷ issued with legal authorization,²¹⁸ and having several amendments.²¹⁹ Revenue contraventions²²⁰ were then any actions interfering with any legal rules concerning taxes or duties. The order used the terms »revenue« and »tax« in extending sense and would penalize generally any violation of financial measures.²²¹ There were grave and petty revenue contraventions. The preliminary proceedings were conducted not by judicial but by financial authorities. In the course of this there were often shocking bargainings to buy the abandonment of proceedings. Only grave revenue contraventions got before Courts. They were tried by tribunals endowed with special competence of revenue affairs, as judges ordinary. Second and last instances were the courts of appeal.²²² Tax frauds were crimes still more serious; they were tried by tribunals as financial criminal courts.²²³ Customs revenue contraventions were regulated separately.²²⁴

In our recent law after orders concerning financial crimes,²²⁵ financial contraventions and malpractices,²²⁶ comprehensive decrees and orders have regulated the financial and customs felonies and other breaks of law.²²⁸ According to these financial (customs) felonies are the acts as follows: a) any acts declared crimes by a tax rule, b) any acts declared tax frauds, curtailments of

²¹⁵ Cf.: Szabó: *Demokrácia*, 139.

²¹⁶ »Jövedéki büntetőjog«.

²¹⁷ Departmental order of the Minister of Finance No. 18 400/1928; Enacting instruction No. 45 400/1928. PM. ut.

²¹⁸ Art. 66 of Act No. 1927/V.

²¹⁹ Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 161 094/1945. PM; 161 700/1945. PM; 162 000/1945. PM; 87 645/1946. PM; 87 088/1946. PM; 148 500/1946. PM; 163 200/1947. PM; 4657/1948. PM; 66 000/1948. PM. Orders in Council Nos. 680/1948. Korm.; 9500/1948. Korm.; 11 520/1948. Korm.

²²⁰ »Jövedéki kihágás«.

²²¹ Tomcsányi 465.

²²² Order in Council No. 990/1916. ME.

²²³ Act No. 1920: XXXII.

²²⁴ Orders in Council Nos. 4570/1948. Korm.; 7730/1948. Korm.; 4147/1949. Korm.; Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 206 842/1948. PM; 98 800/1949. PM; 234 878/1949. PM; 102 010/1950. PM.

²²⁵ Decree of legal force No. 47/1950. tvr.; Departmental order of the Minister of Finance No. 6620—230/1950. PM.: »Pénzügyi bűncselekmények«.

²²⁶ Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 6520—233/1950. PM; 12/1952. PM: »Pénzügyi kihágások, szabálytalanságok«.

²²⁷ Decrees of legal force NoNs. 3/1945. tvr.; 16/1945. tvr.; Departmental orders of the Minister of Finance Nos. 17—158/1954. PM—KüM. (together with the Minister of Foreign Trade); 10/1955. PM; 6/1956. PM.

²²⁸ Cf.: »A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok Hivatalos Összeállítása« (Official Compilation of criminal law rules in force). Budapest, 1958. Chap. XVI, § 308/ A—J.: »Pénzügyi, vámbűntettek, szabálysértések«.

tax, revenue contraventions, financial crimes (felonies or petty offences) if the tax amount curtailed or endangered by them, — resp., in the case of violation of customs rules, the inland market value of goods serving as their object — exceeds a certain maximum (Ft 5000). Customs felony is committed by drawing away goods of the mentioned value from customs control, by giving untrue declaration about essential circumstances, by obtaining, concealing, alienating these goods or by taking part in these acts; in the case of reductions by using such goods in contrast to the conditions or by giving assistance to these acts. In all these cases the ordinary criminal law²²⁹ is to be applied with certain variances chiefly in view of confiscation and satisfaction. The procedure falls within the competence of the tribunals of district and may be initiated by the Minister of Finance, the competent Ministers, resp. the Attorney General of the People's Republic. The denunciation is to be omitted if the financial (customs) crime was committed by a worker of a state enterprise, institute or co-operation in his sphere of activity and no intentional sabotage, individual profiteering or gross negligence can be proved against him; Financial, resp. customs breaks of law are acts declared as such by legal rules and any violations of tax rules which are no financial felonies. An illegality, however, which is fined only with a percentile raising of the levied tax or with a super-tax, interest for default or defrayal of expenses, or is imposed exclusively with disciplinary penalty or fine for default, is no »break of law« in the term of the decree. In the cases of the breaks of law there proceed not the Courts but the ordinary financial authorities.

And there are also other tax rules which decree about financial crimes and pettier breaks of law,²³⁰ usually referring to the general rules mentioned above.²³¹ Special legal rules decree about crimes against the people's economy.²³²

²²⁹ Act No. 1950:II; Decree of legal force No. 39/1950.

²³⁰ Off. Compil., Loc. cit., App. I., D., § 42—53.

²³¹ Thus in the case of house-tax: Art. 30 of Order in Council No. 8790/1946. ME; Art. 19 of Order in Council No. 750/1946. ME; general income tax: Art. 42—43 of Order in Council No. 13 400/1948. Korm.; general income tax of agricultural population: Art. 21 of Decree of legal force No. 35/1955. tvr.; Decree of legal force No. 20/1957. tvr.; motor vehicles duty: Art. 3—4 of Act 1932:XXI, Art. 18 of Order in Council No. 4135/1949. Korm.; purchase tax of private persons: Art. 34 of Departmental order of the Minister of Finance No. 1/1952. PM; wine purchase tax: Art. 14 of Departmental order of the Minister of Finance No. 6453/1951. PM; Departmental order of the Minister of Finance No. 16/1955. PM; purchase tax of enterprises: Art. 37 of Departmental instruction of the Minister of Finance No. 25/1955. (PK. 7) PM. ut.; income tax of producers' co-operatives: Art. 16 of Order in Council No. 91/1951. MT; Art. 20 of Departmental instruction of the Minister of Finance No. 93/1955. (PK. 34) PM. ut.; Customs: Art. 1—5 of Order in Council No. 9/1954. MT; Decree of legal force No. 16/1954. tvr.; Art. 29 of Decree of legal force No. 7/1955. tvr.; Art. 28/1 of Departmental order of the Minister of Foreign Trade No. 1/1956. KKM; tobacco excise duty: Art. 10 of Order in Council No. 65/1951. MT; alcohol excise duty: Art. 4—7 of Order in Council No. 66/1951. MT; salt excise duty: Art. 7 of Act No. 1918:XIII; Order in Council No. 4820/1946. ME; dues: Art. 25—6 of Act No. 1936:IV; Art. 100 of Departmental order of the Minister of Finance No. 6470—52/1950. PM; Art. 1 of Departmental Order of the Minister of Finance No. 6470—63—1951. PM.

²³² Crimes against social property: Decree of legal force No. 24/1950. tvr.; crimes against the Plan: Decree of legal force No. 4/1950. tvr.; crimes against the discipline of labour: Act No. 1913:XXI, Decrees of legal force Nos. 7/1951. tvr., 25/1953. tvr., Order in Council No. 28/1952. MT; evasion of fixed prizes, crimes

2. Financial Civil Jurisdiction

1.

We have seen that by introducing the administrative jurisdiction to this country the financial competence of the ordinary civil Courts of Justice withered away gradually. And after liquidation of the administrative jurisdiction for a time there was no judicial review in these cases although such a review relating to administrative acts has never been contrary to the spirit of socialist law. *Lenin* himself gave directions in this respect in the places quoted above.²³³ Also *John Beér*²³⁴ has cited convincingly the letter to *Bebel* in which *Engels*, criticizing the Gotha Program, designated as a *sine qua non* of liberty that the civil servants could be called to account for their activities.²³⁵ At last, following the example of the U. S. S. R. and of the most People's democratic States, which consider assurance of judicial review as one of the important guarantees of socialist legality, also our legislation started on this way. The Act on general rules of the administrative procedure²³⁶ rendered possible the judicial review again. It has made this, very rightly, not by organizing special courts but by permitting contestation of administrative decisions before the ordinary Courts of Justice. The cause of ensuring judicial review has been, according to the preamble to the bill, the Government's consideration that the judicial procedure, with the increased guarantees included in it, with unconditional enforcement of the bilateral hearing (*audiatur et altera pars*),²³⁷ »with making use of legal expertise and experiences, etc. gives so effective means of protection of civil rights and legal interests that it would not be practicable to renounce them even in certain administrative cases.«

According to this law an Act, decree or order²³⁸ may allow that a decision of an administrative organ may be contested by action before a Court of Justice in the case of illegality. This cannot be considered a third instance of appeal; therefore the Court does not take over the task of the administrative organ and its restrictions are connected with this. Such a restriction is, e. g., that the judicial review can be related exclusively to judgement of committal of an illegality and so the measures made in discretionary competence have remained excluded from judicial review. And the Court may not reverse the decision only annul or affirm it. It has, therefore, no reformatory but only cassatory competence, save in some cases of social

against public supply: Order in Council No. 8800/1946. ME; crimes against the foreign exchange policy: Art. 37—66 of Decree of legal force No. 30/1950. tvr.; forgery, imitation of stamps: Art. 203, 206, 210 of Act No. 1878:V; Art. 55—58 of Act No. 1879:XL; Art. 39, 41—2 of Act No. 1908:XXXVI; Art. 2—5 of Act No. 1932:XXI; Art. 3—6 of Act No. 1933:XI; Order in Council No. 13/1953. MT. Cf.: Off. Compilation, Chap. X—XV (§ 229—301/A).

²³³ *Lenin*, I. V.: *Sotch* (Works, in Russian) XXV, 317; XXVIII, 129.

²³⁴ *Beér* 34—5.

²³⁵ *Marx—Engels* 348.

²³⁶ Art. 55—9 of Act No. 1957:IV; Enacting order No. 58/1957. tvr; Departmental order of the Minister of justice No. 11/1957. IM.

²³⁷ With which it is difficult to reconcile the legal exemption that the cases can be decided also without a hearing.

²³⁸ Decree of legal force, Order in Council.

insurance, of registers of births, marriages and deaths and of lifting an embargo.²³⁹ And at last an action may be entered only if in the administrative procedure the appeal is excluded or the right of appealing was exhausted.²⁴⁰

The restriction that the Act makes possible this remedy only against acts of *administrative organs* signifies that in our present positive law there is no judicial review not only against the decisions of the supreme organs but also against those of the local organs of *state power* (Councils). J. Beér²⁴¹ writes rightly about this solution that it cannot be considered a comforting and definitive one. The decisions of these organs of state power can be supervised, on the basis of a complaint or of an attorney's protest, only by superior organs of state power.²⁴² Also Beér's proposal to sever acts of power and those of administrative character within the activity of Councils (i. e. local organs of state power) and to permit judicial review against the latter kind of acts, on the model of acts of administrative organs, is right as well, and would mean essentially application of the method of negative enumeration.

In the course of the procedure the action can be entered in a deadline of thirty days at the administrative organ which decided in the first instance or at the district court by the party concerned or by the attorney. The rules of the Code of civil procedure²⁴³ are to be applied with amendments of the enacting decree of the Act.²⁴⁴ Judgement of action falls within the competence of district (town) courts. Territorially there are authorized in Budapest exclusively the court of the fifth district, elsewhere the district (town) courts functioning on the residence of county Courts. The territorial competence is determined by the residence of the administrative organ which proceeds in the first instance.²⁴⁵ The validity of judgement (*res iudicata*) is ensured by two dispositions of the Act: In cases decided by a Court on the merits there is no room for a new procedure if the state of affairs has remained unchanged (*ne bis in idem*); and the administrative organ is obliged by the judgement, therefore it has to proceed and pass a decision according to it.²⁴⁶ Appealing against a judgement, the attorney's protest for legality and rescision of a judgement is not restricted by the Act.

To bring the administrative disputes in the competence of the courts of common pleas, instead of bringing them in that of special courts of questionable value or in that of an unquestionably wrong administrative (ministerial) jurisdiction (*Ministre juge*), is a right and progressive idea. This cannot be said about revival of the archaic method of exhaustive enumeration of content of judicial competence instead of ensuring a general competence. This method has worked well nowhere and never. Its revival can be explained as the hesitation of first steps. This Act is a bold initiative and it starts, just for this reason, on a way which had been closed in this country since a century and in several countries of the Continent since a century and a half, and on which in this part of the Continent the Soviet law of administrative procedure

²³⁹ Art. 21 of Decree of legal force No. 39/1955. tvr.; Art. 57/3 of Act No. 1957:IV.

²⁴⁰ Art. 55 of Act No. 1957:IV.

²⁴¹ Beér 27.

²⁴² Art. 1 of Decree of legal force No. 13/1953; Art. 64—66 of Act No. 1957:IV.

²⁴³ Acts Nos. 1952:III, 1954:VI.

²⁴⁴ Decree of legal force No. 58/1957. tvr.

²⁴⁵ Art. 56 of Act No. 1957:IV; Art. 5 of Decree of legal force No. 58/1957. tvr.

²⁴⁶ Art. 59 of Act No. 1957:IV.

pushed first its way by the revolutionary introduction of the procedure of courts of common pleas and of attorney's protests.²⁴⁷ And the original fault of the method of enumeration is mitigated by making possible to extend the content of enumeration by Acts and even by decrees. The five points with which the Act has started²⁴⁸ are certainly established in an extremely narrow range, and only two of them concern the financial law. These are the decisions which decline to vacate assets attached in the course of administrative procedures; and the contestableness of the part of a decision, establishing tax and duty liabilities, which disposes of the legal ground of assessment. This restriction does not mean, however, that judicial review is allowed only in questions of law and not in questions of facts. The problem of the ground of tax and duty obligations is namely in general a question of facts.²⁴⁹ And the rigidity of enumeration is mitigated also by the provision²⁵⁰ that this Act does not concern the special dispositions which render possible to suit against some administrative decisions before Courts of Justice. This is true also for the disposition of this Act according to which at least an Order in Council will be necessary to permit judicial review in a case in the future. I. e., the judicial review will remain untouched also if it had been allowed by a ministerial order or instruction or by a Council injunction before this Act came into force.

Also Ladislaus Névai²⁵¹ and John Beér²⁵² would not be averse to determine judicial competence in administrative affairs, *de lege ferenda*, with a general clause. They would except, however, procedure of the legislative body, that of the Presidium of the People's Republic and governmental acts of Government. Such a negative enumeration restricting the general competence is, in principle, right and applied also by other legal systems. The French *Conseil d'État*, e. g., may not judge over legislative and judicial acts by passing judgement on *recours pour excès de pouvoir*,²⁵³ the acts of Government (reason of State), however, cannot be taken off from it. It has judged, e. g., in cases of internment about legality of motives.²⁵⁴ Recently also some discretionary cases²⁵⁵ which were excluded so far, has got into its competence, e. g., expulsion of foreigners or non-granting of passports.²⁵⁶ In the United States the acts of Government and the discretionary cases are excluded of judicial review.²⁵⁷

²⁴⁷ Cf.: Szabó: *Demokrácia*, 110—2.

²⁴⁸ Art. 57/1a—e of Act No. 1957:IV.

²⁴⁹ Cf.: Beér 28.

²⁵⁰ Art. 57/4 of Act No. 1957:IV.

²⁵¹ Névai 3—8.

²⁵² Beér 25—37.

²⁵³ Ordonnance 31. XII. 1945.

²⁵⁴ Ordonnance 4. X. 1944.

²⁵⁵ *Cas matériellement inexacts, cas d'ouverture*.

²⁵⁶ Cf.: Langrod: Council of State, 673, 687—692; Letourneur—Hamson 260.

²⁵⁷ Langrod: *Contrôle* 235—6; Jaffe 775; Peck 55.

2.

Among financial disputes, remitted to procedure of courts of common pleas by special legal rules, cases of *social insurance* have an eminent significance. In these cases judicial review in this country was ensured very early. This is connected also with the fact that before the nationalization of enterprises and, in connection with this, insertion of expenses and incomes of social insurance into the state budget, this legal area was not a part of financial law but that of civil law. Thus the forces which hindered the development of jurisdiction in public law had no effect against it. The Act No. 1907: XIX on health and accident insurances of employees the between the insured persons and the sick-relief fund.²⁵⁸ According to the Act No. 1907: XIX on health and accident insurances of employees the authority in control of trade²⁵⁹ decided the disputes which arose partly between employees and employers as to sick-relief contributions and membership card dues, partly between the funds and employers as to compensation duties and insurance charges. But the party which was not satisfied with the decision of the authority could assert its claims before the ordinary Courts of Justice in fifteen days. For deciding the disputes between the insured and the fund, concerning sick-relief and accident damages, courts of arbitration were organized; their Presidents and their deputies were appointed by the Minister of Justice from judges for three years, and their assessors were elected »at par« by employees and employers. Appeal was allowed to the State Workmen's Insurance Office.²⁶⁰ Act No. 1921: XXXI on workmen's insurance jurisdiction brought these cases in the first instance before district courts on residences of the district workmen's insurance funds (workmen's insurance courts) and in Budapest it organized a special workmen's insurance court with a member of the Supreme Court as President. Court of appeal was the Workmen's Insurance High Court. Its President was the President of the Court of Appeal, its judges the judges of this Court. The assessors were elected at par from employee and employer members of the funds. In the High Court the assessors were appointed by the President from the elected.²⁶¹ Act No. 1932:IV on social insurance jurisdiction brought the jurisdiction in social insurance courts thoroughly within competence of the courts of common pleas. Henceforth in these cases the central district court at Budapest and the district courts authorized by the Minister of Justice proceeded and in second and last instance the Court of Appeal at Budapest. Assessors in the district courts participated only in enumerated cases. The social insurance relations were founded upon several Acts.²⁶² In a few exceptional cases there proceeded immediately the Court of Appeal at Budapest, in others the Central District Court at Budapest with exclusive competence. In other social insurance processes, however, the general rules of civil action were in force concerning territorial competence of social insurance courts in the first instance. The Court of Appeal at Budapest passed decisions for unity of the

²⁵⁸ Art. 76 of Act No. 1891:XIV.

²⁵⁹ Art. 176 of Act No. 1884:XVII.

²⁶⁰ Art. 156—182 of Act No. 1907:XIX: »Állami Munkásbiztosító Hivatal«.

²⁶¹ Art. 1—8, 17—19 of Act No. 1921:XXXI.

²⁶² Acts Nos. 1925:XXXIV, 1927:XXI, 1928:XL.

law about questions of principle of social insurance which obliged each lower court.²⁶³

Essential change was brought by a decree²⁶⁴ which incorporated, after nationalizations, the new social insurance from the area of civil law in that of financial law and entrusted it to the Trade Unions. Since then its central guiding organ has been the Trade Union Social Insurance Centre²⁶⁵ supervised by the Central Council of Hungarian Trade Unions,²⁶⁶ its local organs being its sub-centres and agencies. According to the enacting order of this Act²⁶⁷ the procedure and organs of appeal in cases relating to health insurance provisions are determined by a Statute of the Central Council of Trade Unions. Against decisions of these organs there was no appeal more to the Courts. In that time there was no lawsuit also in disputes arising from social insurance relations between the Trade Union Social Insurance Centre and the public institutions having for subject social insurance contributions or claims for compensation.²⁶⁸ In pursuance of a recent decree,²⁶⁹ regulating the social insurance, the Trade Unions have continued proceeding in disputes between insured and insuring organs about insurance provisions. To enter an action to Courts of Justice against their decisions is, in general, not allowed. The statement of a medical referee committee supervising the inability to one's living is definitive. But the parties may exceptionally bring an action to the district court of residence of the insurance organ, namely: the insured in cases determined by the Government in which he was obliged to pay for damages caused by illegal enjoyment of health insurance provisions; the employer against the order for payment issued against him; both the employer and the insured against the decision relating to the existence of the health insurance relations.²⁷⁰

The decree on the unified social insurance pension of workers and its amendment²⁷¹ superseded the former rules on the obligatory old-age, accident, invalid, widowhood, orphanhood, miner's pension insurance and those on pension of civil servants, of State Railway and Post employees; it provided, however, for no remedies. Only the decree regulating this question again,²⁷² charged the Government to determine the rules of proceeding and the organs being competent to hear the appeals. By reason of this authorization the order of execution²⁷³ at last regulated this important problem again but only concerning the claims for pensions asserted on the basis of the new legal rules. According to this, there is room for an appeal against the decision in the first instance of the sub-centre (agency) of the Trade Union Social

²⁶³ Art. 2—4, 9—11, 42 of Act No. 1932/IV.

²⁶⁴ Art. 1, 3 of Decree of legal force No. 36/1950. tvr.

²⁶⁵ »Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ« = Sz. T. K.

²⁶⁶ »Szakszervezetek Országos Tanácsa«.

²⁶⁷ Art. 12/1 of Order in Council No. 238/1950. MT.

²⁶⁸ Art. 1 of Departmental order of the Minister of Justice No. 2070/1950. IM.

²⁶⁹ Decree of legal force No. 30/1955. tvr.; Enacting order No. 71/1955. MT.

²⁷⁰ Art. 28—30 of Decree of legal force No. 39/1955. tvr.; Art. 108—9 of Order in Council No. 71/1955. MT.

²⁷¹ Art. 40 of Decree of legal force No. 30/1951. tvr.; Decree of legal force No. 8/1954. tvr.

²⁷² Art. 35 of Decree of legal force No. 28/1954. tvr.; Enacting order No. 69/1954. MT.

²⁷³ Art. 67—72 of Order in Council No. 65/1954. MT.

Insurance Centre and that of the National Pension Institute to the social insurance committee, competent according to the claimant's domicile, in fifteen days. Against the decision in second instance the claimant may enter an action to the domicile's district (town, fifth district of the Capital) court, in sixty days. But one may turn to the Court of Justice only in view of legality of the claim and the claim for compensation. There cannot be entered any action in the question of the numerical amount of pensions, of existence of infirmity or of functional disease; of degree of infirmity, resp. of decline of working capacity; or against decisions deciding about pension claims based on legal rules which became invalid as this order had come into operation. In the case of claims based on an injury during employment, resp. on a functional disease there is a room for an action to the Court exclusively in the question whether there happened an injury during employment, resp. whether there is room for a compensation on the base of a functional disease. In the question what a decrease in working capacity has been caused, there is no action to a Court. In cases of mutual pension insurance of the members of farmer's co-operatives²⁷⁴ the claimant may bring an action against the committee's decision in the second instance to the district court functioning on the residence of the local sub-centre of the Trade Union Social Insurance Centre registering the claim for pension, and in Budapest to the Centre District Court, in sixty days. But there is no lawsuit in the question of amount of pensions, of existence of infirmity, of measure of decrease of working capacity, of existence of a claim for bonus of nursing.

A further important kind of cases in which, in connection with financial legal institutes, special legal rules have assured a civil lawsuit, is the so-called *possessory suit* in which one may enforce the property rights against movable properties sequestrated by a writ of execution.²⁷⁵ This action may be rendered in fifteen days, to the district (town) court of the place of attachment. If starting of this procedure was brought to the knowledge of the competent village tax group (finance guards) and verified, it has a delaying force on the execution.

Also in cases of damages by *expropriation* the judicial review is ensured.²⁷⁶

3.

In legal systems in which the institution of administrative jurisdiction is unknown or exceptional, like in the ancient Roman and present Anglo-Saxon laws, the judicial review of administrative acts is the general rule. In Rome the civil servants generally were subordinated to the ordinary tribunals, at least after expiration of their mandates. *Th. Mommsen* wrote that they did not know »the terrible institution of an exceptional political control

²⁷⁴ Decree of legal force No. 65/1957. tvr.; Art. 48 of Order in Council No. 21/1958. Korm.

²⁷⁵ Art. 25 of Order in Council No. 57/1957. Korm.; Art. 76—78 of Departmental order of the Minister of Finance No. 32/1957. PM.

²⁷⁶ Decree of legal force No. 23/1955. tvr.; Order in Council No. 56/1955. MT. Cf.: Mrs. Ferróné 167—9.

body.²⁷⁷ *M. T. Cicero*,²⁷⁸ however, regrets the absence of such a body and suggests to oblige each retiring magistrate to render account before the Censor about his functioning. But he considered the condemnatory sentence of the Censor only a proposal and the case fell, according to him, within the competence of the ordinary *Quaestio* procedure. In Rome there was only one magistrature irresponsible and thus free from any supervision concerning his actions: the Censor. His function was, namely, considered — like in later European laws that of the jurors — to be based exclusively on internal conviction, needing no legal motivation.

The English legal theory deduces equality before law from the theorem of the *rule of law*. And from equality they deduce the general competence of the ordinary Courts.²⁷⁹ Therefore it is unimaginable, at least according to *A. V. Dicey*,²⁸⁰ to have in the English law such a notion like the French »*droit administratif*« of which also the German »*Verwaltungsgerichte*« have emerged later being transplanted also into the law of this country. For the term »*droit administratif*« the English language has had not even an equivalent. Its literal translation (administrative law) is unfamiliar and vague and only the most recent legal terminology has tried to give it a European interpretation. In the United States a judicial review of administrative acts came into being also by the writs of ordinary federal Courts of Justice. In recent times, however, there are signs showing that some administrative jurisdiction, a quasi-judicial review has developed also there.²⁸¹ Some cases remained excluded from judicial review by the practice of the Courts (inherently administrative decisions). Such are, e. g., the acts of Government (in political and foreign affairs) and the acts of discretionary competence which in liberal States, in contradiction to the socialist ones, do not enjoy, in general, a judicial review (*actes d'opportunité*). In the United States several disputes are considered belonging to this category in tax cases concerning questions of facts in which there proceed not the ordinary Courts of Justice but special Tax Courts have a quasi-judicial review.²⁸² In the fourth decade of this century the judicial review by ordinary courts was generally in decline. Thus in New York the traditional remedies (certiorary, mandamus, prohibition)²⁸³ and later even the mandamus before federal Courts were suppressed.²⁸⁴ The Administrative Procedure Act (1946), however, restituted all the traditional writs. And the development of judicial review in the administrative cases is at present in progress again.²⁸⁵ This hesitation in

²⁷⁷ Mommsen I, 698: »Die allgemeine politische Befähigung der Römer hat sich in Betreff der magistratischen Verantwortlichkeit vor allem darin offenbart, dass sie im Allgemeinen den Beamten keine Ausnahmestellung, weder eine erschwerte, noch eine befreite gegeben haben.«

²⁷⁸ Cicero, *M. T.*: De leg. 3, 20, 47.

²⁷⁹ Cf.: Jaffe—Henderson 345.

²⁸⁰ Dicey 191—2.

²⁸¹ A. P. A. = Federal Administrative Procedure Act, Public Law 404, 79th Congress, 60 Stat. 234. 2d Session, 11. 1946; 5 U. S. C. §. 1009 (1952): Administrative Courts.

²⁸² Langrod: Contrôle, 235—6.

²⁸³ N. Y. Civ. Proc. Act, 1937, Art. 78.

²⁸⁴ Federal Rules of Civil Procedure, 1938, rule 81/b.

²⁸⁵ Carrow 1.

recent American practice is exposed by *L. L. Jaffe*²⁸⁶ who has described that the judicial review there at the beginning of the New Deal seemed to become out of date but at present it is invigorated again.

III. CONSTITUTIONAL CONTROL OF FINANCIAL LAW

The control on highest level is exercised in the area of financial law, as well as in the whole domain of public life, by the supreme organ of state power in the Hungarian People's Republic, the *Parliament*. It exercises every right derived from the people's sovereignty, determines organization, direction and conditions of Government. In this competence there are three points which immediately concern the field of financial law. These are legislation, determination and control of state budget and that of the Plan of people's economy.²⁸⁷

An act of control is, first of all, the right of Parliament to delegate from its members committees for researching any problems, if need arises. The authorities, offices and institutes as well as any citizens of the State are obliged to make available data for the parliamentary committees, resp. give evidence before them.²⁸⁸ As known, the Parliament of the United Kingdom has similar privileges which have served as models for the continental legislations.²⁸⁹

Parliamentary supervision of Appropriation Accounts is by our Constitution of People's Republic not prescribed, in contrary to the Constitution of the U. S. S. R.²⁹⁰ and to those of the most People's Democracies.²⁹¹ But both our old laws²⁹² and recent decrees²⁹³ prescribe it. Our legislative body is, therefore, authorized to exercise also this kind of supervision.

In this sense Decision No. 1 of the Parliament has ordered in 1956 that the democratic principles of our Constitution must be used in greater extent than before to let the constructive activity of our working people develop. Therefore this decision has decreed that every fundamental question concerning the collectivity of the working people must be regulated by Acts and the legal rules relating to fundamental duties and human rights of the citizens must be created in form of Acts (II/1). This means in the domain of financial law that Parliament wants to control the rules which prescribe both obligatory and unsolicited rates and taxes for citizens. This *de lege ferenda* (and even *de lege lata*) contains competence of Parliament to enact the rules of tax, to ratify international treaties and to determine and supervise the Appropriation Accounts.

²⁸⁶ Jaffe 403.

²⁸⁷ Art. 10/3a—e of Act No. 1949:XX.

²⁸⁸ Art. 17 of Act No. 1949:XX.

²⁸⁹ Dicey 54.

²⁹⁰ 1936, Art. 14.

²⁹¹ DDR 1949, Art. 122; Tchecho-Slovak 1948, Art. 62; Rumanian 1954, Art. 24f; Bulgarian 1947, Art. 17/7; Chinese 1954, Art. 27/10; Mongolian 1942, Art. 23, 79; etc. Exceptions are, besides the Hungarian Constitution (1949), the Albanian (1946), Vietnamese (1946) and Korean (1948) ones.

²⁹² Art. 22 of Act No. 1870:XVIII; Art. 23—5 of Act No. 1880:LXVI.

²⁹³ Art. 4 of Decree of legal force No. 26/1953. tvr.; Art. 1 of Decree of legal force No. 2/1956. tvr.

Parliament has prescribed in this decision, as a further directive, to enlarge the circle of its directing and supervisory activity; to put on its agenda the problems of national importance the arrangement of which is decisive for our economic, political and cultural life and development. Both Presidium of the People's Republic and Government have systematically to render account to Parliament. Thus there is made possible for the delegates of people to contribute, in the course of constructive deliberations, to determine the right directives for Government. A task of Parliament is, resulting from the Constitution — the Decision continues — to guarantee in the supreme instance conservation of socialist legality. The constitutional disposition according to which both President of the Supreme Court and the Attorney General have to render accounts about their activities to Parliament, at least once a year, must prevail. A special care must be brought to the requirements of socialist legality in the course of the supervision of administrative organs and at discussions of their accounts (II/2—4).

These deliberations have taken place, since then, in due order. But Parliament has scheduled, over and above that, also amelioration of its working methods. It has ordered to convoke its sessions more often than before and to determine terms of its sessions so that due opportunity should occur to multilateral deliberation of reasonable tasks, and for the representatives to make their motions, and exercise their right of interpellation. In points of agenda preliminary steps should be taken. For every bill a detailed written preamble should be prepared. And especially the work of committees of Parliament should be reorganized, their number should be increased and their activity also between the times of sessions must be made possible (III/1—3). For increasing the supervision the decision has demanded a closer connection between representatives and electors. It has prescribed the making of accounts, to have consulting hours, to co-operate with state and social organs of working people to promote with all these the consolidation of socialist legality and state discipline (IV/1—4). And therefore it has prescribed to define duly sphere of activity of Parliament and that of Presidium and Government ((V/1).

Parliament needs, to perform this complicated control activity, assistance and succour of specialists. In the domain of financial law its most important assistant had been, in our old law, the *Supreme State Court of Accounts*.²⁹⁴ This was an organ independent from Government and with an original competence. It was headed by a President of ministerial rank to be able to supervise the Ministries themselves. Its character was, in consequence of its competence of control and of independence of its members and above all of its President, functioning as individual organ, more judicial than ministerial, on the model of several similar foreign institutions.²⁹⁵ It supervised state expenses and incomes, administration of state estate and public debts and, in general, public accountancy. Incompatibility of its members was regulated strictly. Its President was appointed for life by the Head of State from three persons designated by Parliament on initiative of the House of Representatives. His impeachment could be ordered only by the House of

²⁹⁴ Acts Nos. 1870: XVIII, 1880: LXVI, 1897: XX, 1907: XXIII, 1914: IV, XXIII: „Legfőbb Állami Számvevőszék“.

²⁹⁵ Cour des Comptes, Corte dei Conti, Tribunal de Cuentad, Rechnungshof, etc.

Representatives with general majority of votes and he could be convicted only in criminal proceedings of constitutional law established for Ministers.²⁹⁶

The position of the President of our had been Court of Accounts paralleled essentially that of the British Comptroller and Auditor General. Also this is independent of Government and may not be member of any Houses. Also he is irremovable and can be dismissed only on proposition of both Houses of Parliament.²⁹⁷ He presents his accounts through a Public Accounts Committee, delegated by the House of Commons, to the House. In Austrian law besides the Federal Court of Accounts²⁹⁸ also the member States (Länder) have their own Courts. These are assistants of *Nationalrat*, resp. of the *Landrats* just as independent of Government as our Court of Accounts was.

In our law each Ministry was obliged to send the Court of Accounts its own accountants and the accountants of its subordinated organs monthly. And the Court was entitled to supervise any other documents at any time. It could ask for informations and informed the Council of Ministers of its observations. About the results of its supervision it made a statement quarterly. Its most important task was to prepare the Appropriation Accounts. It presented this with observations of the Prime Minister and with relating decisions of the Council of Ministers to Parliament without delay. Together with this it presented to Parliament the balance of state estate with its report and with observations of the Council of Ministers. The Act²⁹⁹ prescribed also the detailed content of Appropriation Accounts which had to contain the following points: 1st, a synoptic statement of possible unestimated costs arranged in the system of the Appropriation Act, under the correspondent heads and chapters; 2nd, the statement of transit items under chapters of extraneous moneys, granted and contracted loans, supplies, appropriation funds, conversions; 3rd, state inventory under chapters of real estate, products, materials, tools and means, surplus stocks, national debts and claims, active and passive arrears; 4th, a balance under chapters cash, income, and estate balances; 5th, details for enlightening the parts 1—3 of Appropriation Accounts. The Act prescribed also the content of the synoptic statement. On accounts of detailed items the result of administration was to be demonstrated from item to item. The Court presented to Parliament in its annual detailed report the motivation of Ministers about the unfavourable differences between expenses and incomes prescribed in the Appropriation and Finance Acts and the actual remittances, with observations of the Court itself. Detailed prescriptions regulated supervision of funded and unfunded debts and of mintage especially for impeding that these overstep the legally prescribed accounts. The competence of the Court was later extended also to supervision of the Postal Savings Bank.³⁰⁰ The Ministers were authorized to issue their orders and instructions concerning management of

²⁹⁶ Art. 34 of Act No. 1848:III.

²⁹⁷ Dicey 290—5; The Exchequer and Audit Department's Act, 1866, 29 & 30 Vict. c. 29, sec. 3.

²⁹⁸ Rechnungshof: Art. 121—8 B—VG., Rechnungshofgesetz v. 12. VI. 1948. BGBI. 144; Art. 5—6. VEG (1925), Vdg. BGBI. 161. v. 1926. Cf.: Melichar 176 ff., Adamovich 356—62. Also in Switzerland, in Canton Zurich, the role of a similar organ (Staatsrechnungsprüfungskommission) is recently increasing; cf.: Schaumann 7.

²⁹⁹ Art. 25—7 of Act No. 1880:LXVI.

³⁰⁰ Art. 30 of Act No. 1885:IX.

money and estate, accountancy and supervision only with preliminary consent of the President of the Court of Accounts.³⁰¹

Our new law has liquidated the Court.³⁰² The new organs which have taken over the control tasks are not parliamentary organs co-ordinated to Government, but organs of Government. Therefore we have treated their status not here but within the framework of the administrative control. From point of view of constitutional law chiefly their control task relating to Appropriation Accounts is important. These tasks are concisely determined in the legal rules relating to them.³⁰³ Being, however, organs of Government, they prepare their reports for this and not immediately for Parliament. Therefore also this function of them falls within the framework of administrative supervision.

Др. Йозеф Сабо
Профессор университета

ФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЕНГЕРСКОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА

(Резюме)

Контроль является государственно-административным, судебным и конституционно-правовым. Государственно-административный контроль является органическим (внешним и внутренним) и функциональным. Децентрализованными органами внешнего органического контроля в течение долгого времени наряду с органами, ведущими хозяйство, были счетоводства (закон XX 1897 года); Подчинены не контролируемому ими органу, а спецминистерству, более того позднее только министру финансов (закон XXVIII 1920 года); но при реорганизации учета были ликвидированы (указ 2/1950). Центральным внешним контрольным органом стала Центральная комиссия народного контроля (закон VII 1957 года), которая вступила вместо временно существовавшего Управления государственного контроля (1948), а затем Министерства государственного контроля (1955). Имеются также и местные органы и весь орган работает под руководством правительства. Но в контроле участвуют также и другие центральные органы государства, в особенности Президиум ВНР, правительство и в первую очередь Министр Финансов вместе с подчиненными ему банками и финансовыми органами. Местными органами финансового контроля сегодня являются финотделы исполнительных комитетов местных советов, вступившие вместо бывших финансовых управлений, налоговых инспектов, налоговых управлений и управлений по начислению сборов. В противоположность этому в рамках местных советов еще и сегодня не находится Центральное налоговое управление для выполнения учета общественных задолженностей государственных предприятий. Оно и фининспекция работают под надзором министра финансов, а таможенные органы под руководством министра внешней торговли. Финансовый контроль осуществляет также Государственная прокуратура (§ 61 закона IV 1957 года). И все в большей мере развертываются также органы внутреннего контроля: бюджетные и контрольные органы ведомств и предприятий (указ 2/1950) и контрольная деятельность начальников, директоров и главных бухгалтеров. Функциональный государственно-административный контроль состоит в предоставляемом всем народном контроле (книги жалоб, заявления, преследующие охрану общественных интересов, подаваемые в

³⁰¹ Art. 142/1 of Act 1897:XX.

³⁰² Art. 24 of Decree of legal force No. 17/1949. tvr.

³⁰³ Art. 21 of Decree of legal force No. 17/1949. tvr.; Art. 2 of Act No. 1952:II; Art. 3 of Decree of legal force No. 28/1955. tvr.; Art. 3 of Order in Council No. 6/1958. Korm.

органы народного контроля: § 3—23 закона VII 1957 года); отчасти в обычных жалобах (закон IV 1957 года и постановление правительства 57/1957).

Судебный контроль по линии финансового права в течение долгого времени осуществлял организованный по образцу фервальтунгсгерихтов, в первой инстанции, имевшей узкую компетенцию Верховный Суд по делам, связанным с государственным управлением (закон XXVI 1896 года). (Детали см. И. Сабо) «Демократия и государственно-правовое судопроизводство». Будапешт, 1946). После его ликвидации (закон II 1949 года) временно работали административные арбитражи. Обычные суды в течение долгого времени имели компетенцию только по финансовым и таможенным преступлениям (постановление министра финансов 18.400/1928). Они были демократизированы новыми правилами (указы 3/1954, 16/1954). Гражданские суды в старом праве до 1948 года разбирали также отдельные финансово-правовые споры. Сегодня в отдельных перечисленных налоговых делах § 55—9 закона IV 1957 года снова дают им компетенцию. Судебный контроль над правовыми спорами по общественному страхованию после многих старых законов (закон XIV 1801 года и закон IV 1932 года и т. д.) обеспечивается также новыми постановлениями (постановление Совета Министров 65/1954, указы 39/1955, 65/1957).

Конституционно-правовой контроль осуществляется Государственным собранием. Он же осуществляет контроль итоговых расчетов, но не на основании Конституции Народной Республики (закон XX 1949 года), а на основании старых законов и новых постановлений (указы 26/1953, 2/1956). Вспомогательным органом парламентского контроля в течение долгого времени был независимый от правительства Верховный государственный финансовый контроль (закон XVIII 1870 года), с компетенцией подобной австрийскому Рехнунгсгофу и французскому Кур де Компт. После ликвидации (указ 17/1949) на его место вступили известные административные органы контроля.



Vitányi Béla
egyetemi tanár

**AZ ÁLLAMNAK MÁS ÁLLAM JOGHATÓSÁGA ALÓLI
MENTESSÉGÉRE VONATKOZÓ ELMÉLETEK**





A két világháború közötti nemzetközi jogi irodalom viszonylag sokat foglalkozott az állam más állam joghatósága alóli mentességének elméleti vonatkozásaival. Ez az érdeklődés a második világháború befejezése után sem csökkent, amit kifejezően mutat, hogy a Nemzetközi Jogi Intézet (Institut de Droit International) két egymás után következő ülészakán (1952-ben Siennában és 1954-ben Aix en Provenceban tartott ülésein) tárgyalta az állam mentessége elméleti megalapozásával kapcsolatos kérdéseket.

E kérdés iránti érdeklődés megnövekedésének természetesen megvannak a maga politikai és gazdasági okai. A burzsoá nemzetközi jogászok ezt abban látják, hogy az államok gazdasági tevékenysége az utolsó két-három évtizedben rendkívüli módon kifejlődött, kisebb-nagyobb mértékben minden állam foglalkozik kereskedelemmel és iparüzéssel, ennél fogva megnövekedett az idegen államokkal való üzletkötések száma is, amelyekből eredő jogvitáknak a helyi bíróságok elől való elvonása az állampolgárok részére sérelmes és — szerintük — ez váltotta ki az idegen államok mentességének korlátozására irányuló törekvéseket. Egyesek azonban az államok gazdasági tevékenységének megnövekedéséről szóló általános szövegek helyett nyíltan kimondják, hogy az idegen államok mentességére irányuló tendenciát a Szovjetunió (és a népi demokráciák) külkereskedelmi tevékenysége váltotta ki vagy gyorsította. Ily megvilágításban az állami külkereskedelem rendszerét bevezető államok mentessége »a közönséges kereskedelmi ügylet egyik felének jogosulatlan előnyben való részesítését és közvetve a magángazdálkodás rendszeréhez ragaszkodó államok hátrányát jelentené«.¹ Az okfejtés ezen vonalán mozog az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériuma jogtanácsosának (Acting Legal Adviser) 1952. május 19-én az Egyesült Államok igazságügyminiszteréhez (Attorney General) intézett átirata is. E dokumentum szerint: »Azok az okok, amelyek indokolják, hogy állami külkereskedelmet folytató országok szigorúan ragaszkodnak a klasszikus teóriához, az Egyesült Államokat politikájának megváltoztatására kell hogy ösztönözzék. Az idegen államok részére az amerikai bíróságok joghatósága alól való mentesség biztosítása összeegyeztethetetlen az amerikai kormánynak azzal az eljárásával, hogy mind szerződések alapján, mind kártérítési ügyekből kifolyólag aláveti magát ezen bíróságok eljárásának. Az idegen kormányok növekvő kereskedelmi aktivitása is szükségessé teszi, hogy a velük szerződő személyek hazai bíróságaikhoz fordulhassanak.«.²

¹ Lalive: Immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales. Recueil des Cours. 1953. III. kötet, 215. old.

² The Department of State Bulletin. XXVI. köt. 678. szám. 984. old.

Hasonló szempontok alapján Nagy-Britanniában a lordkancellár 1949-ben bizottságot küldött ki az idegen állam mentessége kérdésének (és a diplomáciai mentesség kérdésének) vizsgálatára. A bizottság előterjesztette jelentését, a külügyi hivatal azonban a jelentésnek csupán a diplomáciai mentességre vonatkozó részét tette közzé, az idegen állam mentességéről szóló rész közzétételét »annak interim jellegére való tekintettel« mellőzte.³

Kétségtelen, hogy az idegen állam mentességének aláásására irányuló törekvések ma már a kapitalista államok jó részének bírói ítélkezését is erősen befolyásolják. Az első világháborút megelőző időben az államok bírói gyakorlata az idegen állam mentessége kérdésében úgyszólván kivétel nélkül magáévá tette azokat az elveket, amelyeket a francia Semmitőszék (Cour de Cassation) az 1849. évben hozott — klasszikusnak tekintett — ítéletében felállított. Az ítélet szerint:

a) az államok függetlensége, amely a nemzetközi jog legelismertebb elveinek egyike, ellentétben áll azzal, hogy az egyik állam a másik állam felett ítéljen;

b) minden államnak saját magának van joga a tényeivel kapcsolatban felmerült jogviták eldöntésére és abba más állam nem avatkozhatik;

c) aki idegen állammal szerződik, aláveti magát azon állam jogszabályainak és igazságszolgáltatásának.⁴

Ezzel a felfogással szemben az első világháborút megelőző időben csak Olaszországban és Belgiumban fordult elő szórványosan, az idegen állam mentességét korlátozó néhány bírói ítélet.⁵ Jelenleg az idegen állam mentessége korlátozásának az elvét az olasz, a belga, a svájci, az osztrák és a görög bírói gyakorlat maradéktalanul magáévá tette. Erős ingadozást mutat a francia és a holland bírói gyakorlat.

Mindezek a jelenségek szükségessé teszik az állam más állam joghatósága alól való kérdésével, mindenekelőtt annak elméleti megalapozásával való beható foglalkozást, az állam mentességének korlátozására vagy éppen megszüntetésére irányuló — politikai célkitűzések által inspirált — elméletek tanulmányozását, valamint azoknak kritikáját és megerősítését. Erre irányuló szerény kísérletet képez a jelen tanulmány.

A) Az idegen állam mentessége elvének kialakulása és a teljes mentesség elmélete

Az idegen államnak a területi állam joghatósága alól való kivétele az uralkodónak a más uralkodó joghatósága alóli mentességének elvére nyúlik vissza.

A »*par in parem non habet iurisdictionem*« elve kánonjogi eredetű és eredetileg az egyházi hierarchián belül az egyenlő rangú egyházi funkcionáriusok egymás feletti bíráskodásának kizárására vonatkozott. Uralkodók közötti vi-

³ Report on Diplomatic Immunity. Miscellaneous No. 1. (1952.)

⁴ Recueil Sirey 1849. évf. I. kötet, 82. old.

⁵ Így a belga Semmitőszéknek (Cour de Cassation) 1903-ban a *S. A. des Chemins de fer Liègeois—Limbourgeois c. Etat Néerlandais* ügyben hozott ítélete. Clunet 1904. évf. 417. old.

szonylatban első ízben Róbert nápolyi király hivatkozott erre az elvre VII. Henrik német-római császárral szemben, amikor is a császár által történt elítélését erre való utalással visszautasította és hatálytalannak tekintette (1313).

Az olasz postglossátorok ebben az időben kidolgozták az akkori városállamoknak a másik joghatósága alól való mentességének elvét: »Non enim una civitas potest facere legem super alteram, quia par in parem non habet iurisdictionem« állapította meg Bartolus de Sassoferato a XIV. században.

Az uralkodók egymás joghatósága alóli mentességének kérdésével kapcsolatban különösen nagy vitára adott alkalmat Stuart Mária skót királynőnek az angol bíróság által történt halálraítélése és az ítélet végrehajtása (1587). Az akkori írók a vallásháborúban elfoglalt pártállásuk szerint szóltak a kérdéshez és helyeselték vagy jogellenesnek nyilvánították az angol bíróság eljárását.

Az uralkodó mentessége mellett a főérv a XVII. századtól kezdve az ebben az időben már kialakult követi mentességből levezetett az az argumentum a fortiori volt, hogy ha az uralkodó által küldött követ az idegen államban a joghatóság alól mentességet élvez, az őt küldő uralkodót még inkább megilleti ez a mentesség (Bynkershoek).

Zouche szerint a főszabály az idegen uralkodó mentessége, azonban az idegen uralkodó »vel expressis verbis, vel tacite contrahendo aut delinquendo« alávetheti magát a területi szuverén iurisdikciónak.⁶

Az uralkodó mentességének ellenzői a »rex extra territorium suum privatum est« elvet alkották meg. Ez az elv a Digestáknak oly helyéről vett idézetten alapul (Dig. 1, 18, 3.), amely a római provincia helytartójának saját provinciája határain kívüli jogállásáról beszél. Tehát az államon belüli viszonyokra vonatkozó jogtételt következetlenül a nemzetközi viszonylatokra alkalmazták.

A természetjogászok szerint az eredeti, természetes állapot az államoknak, és az uralkodóknak egymástól való függetlensége, egymással való egyenlősége. Ebből az okból az idegen állam joghatósága alól való mentesség mellett foglalnak állást (Burlamaqui, Vattel⁷). Vattel különben az első, aki az állam szuverenitását elválasztja az uralkodó személyétől és a szuverén államról beszél. A francia forradalom után általános elismerést nyert az uralkodó szuverén személyétől különválasztott állami szuverenitás eszméje, bár az angol jogi terminológia mindmáig személyes értelemben használja a »sovereign« kifejezést.

Az állam szuverenitása tanának érvényre jutásával kapcsolatban az idegen államnak a területi állam joghatósága alól való teljes mentessége, mint az államok egymástól való függetlenségének és egymásközötti egyenlőségének corroláriuma a XVIII. század végére — éppen amikor a nemzetközi érintkezés sűrűbbé válása folytán a kérdés gyakorlati fontossága megnövekedett — a nemzetközi közjog lényeges elvévé vált.

⁶ Zouche: *Juris et judicii fetialis; sive iuris inter gentes et quaestiorum de eadem explicatio*. 1650. P. II. sect. I. 6.

⁷ »De cette liberté et indépendance (des Nations) il suit que c'est à chaque à juger de ce que sa conscience exige d'elle de ce qu'elle peut ou ne peut pas, de ce qu'il convient ou ne lui convient pas de faire... Dans tous les cas donc, où il appartient à une Nation de juger de ce que son devoir exige d'elle, une autre ne peut la contraindre à agir de telle sorte ou de telle manière...« Vattel: *Droit des gens*. Préliminaire. parag. 15.

Az állam teljes mentességet hirdető klasszikus elmélet szerint az államok szuverénitása, függetlensége, méltósága, egymással való egyenlőségük ellentétben van azzal, hogy egymás joghatóságának alá legyenek rendelve, amely természeténél fogva engedelmisséget, az elítélést és a kényszerítést foglalja magában. Ebben az elgondolásban a mentesség szempontjából az ügy tárgya, a szóbanlévő állami tevékenység minősítése lényegileg nem jön figyelembe, hanem a döntő tényező az, hogy az ügyben idegen állam van félként érdekelve. Az idegen állam mentessége tehát tulajdonképpen abban az esetben érvényesül, ha a másik állam bírósága az ügyben annak tárgyi elemei alapján saját joghatósági szabályainál fogva eljárásra volna hivatva, azonban az ügyben érdekelt fél szuverén állami minőségénél fogva (*ex ratione personae*) mégsem járhat el. Ez különbözik attól az esettől, amikor az állam olyan ügyeket, amelyek sem területi, sem személyi vonatkozásban nem állnak vele összefüggésben, joghatósági köréből kizárja (*ex ratione materiae*). Az idegen állam mentessége tehát alanyi és nem tárgyi természetű kivételt jelent a területi joghatóság alól. Nem az ügy tárgya, hanem az abban érdekelt fél szuverén állami minősége állapítja meg a kivételt.

A szocialista nemzetközi jogászok az államok egyenlőségének és függetlenségének, továbbá a nemzetközi jog kialakult elvei tiszteletbentartásának, valamint a különböző társadalmi-gazdasági rendszerű államok békés együttélésének eszméi alapján az államnak más állam joghatósága alóli teljes mentesség mellett foglalnak állást.

A kiváló szovjet nemzetközi magánjogász, Lunc véleménye szerint a *lex rei sitae* elvét oly esetekben, amelyekben az idegen állam mentességének elve. Ez az elv az államoknak a nemzetközi érintkezésben fennálló függetlenségének elvéből, vagyis az állam szuverénitásából foyik. A »*par in parem non habet iurisdictionem*« szabályából következik, hogy egyetlen állam sem vonható akaratára ellenére külföldi bíróság előtt perbe és külföldön lévő bármely vagyónára — tehát a diplomáciai célokra szolgáló vagyónára éppúgy, mint a kereskedelmi ügylettekkel kapcsolatos vagyónára — végrehajtást vezetni nem lehet.⁸ Hasonló álláspontot fejt ki Liszovszkij is.⁹

Réczei szerint az állam szuverénitásából következik, hogy saját akaratán kívül más akaratnak alávetve nincs, tehát más állam törvénye reá nem vonatkozik, idegen állam bírósága cselekedetei felett nem ítélezhetik.¹⁰

Az idegen állam teljes mentessége mellett foglal azonban állást a burzsoá nemzetközi jogtudomány számos prominens képviselője is.

Oppenheim, a XX. század két első évtizedének német eredetű, de Angliában működött nagyhirű nemzetközi jogásza szerint az államok egyenlősége elvének következményeképpen egy állam sem igényelhet a másik állam fellett joghatóságot. Ennélfogva minden állam igénybeveheti az idegen bíróságok eljárását, de azok szabály szerint nem vehetők vele szemben igénybe, kivéve, ha magát önként aláveti az illető bíróság eljárásának. Ez a szabály nemcsak egyenesen az állam ellen irányuló keresetekre vonatkozik, hanem az állam birtokában lévő dolgok iránt indított in rem akciókra is.¹¹

⁸ Lunc: Nemzetközi magánjog 1951. (magyarul) 114. old.

⁹ Lisovszkij: A Szovjetunió külföldi kereskedelmi képviselői. Magyar fordítás kézírata. 3. §.

¹⁰ Réczei László: Nemzetközi magánjog. 1955. 205. old.

Hasonló véleményen vannak más, jelenleg működő angol szerzők is, így Schmitthoff¹² és Chesire is.¹³

Loening kifejti, hogy a joghatóság az államhatalom gyakorlásának egyik megnyilvánulása. A joghatóságnak idegen állam ügyében való gyakorlása esetén a bíróság állama és az idegen állam kapcsolatba kerülnek egymással. Minthogy az államok közötti kapcsolatokra nézve a nemzetközi jog szabályai az irányadók, ezeket a szabályokat ily esetben is alkalmazni kell. Márpedig a nemzetközi jog az államok szuverenitásán, vagyis magasabb hatalomtól való függetlenségén épül fel és ezért a jogilag egyenlő államoknak egymáshoz való viszonyát szabályozza. A nemzetközi jog legalapvetőbb szabálya az, hogy egyik állam sincs feljogosítva arra, hogy más államot saját hatalmának alárendeljen. Az állam más államtól valamely tevékenység gyakorlását vagy attól való tartózkodást csak abban az esetben kívánhatja, ha erre a nemzetközi szokásjog vagy nemzetközi szerződés alapján fel van jogosítva. Ebből következően egy állam sem gyakorolhat más állam felett joghatóságot, azt nem rendelteti alá bírói hatalmának, kivéve az önkéntes alávetés esetét. A »par in parem non habet imperium« elve — bár fogalmazásában a kánonjogból származik — mégis a nemzetközi jog egyik legalapvetőbb tételét juttatja kifejezésre.¹⁴

List szerint a nemzetközi jog végső alapeszméjéből, az államok egymástól való kölcsönös függetlenségéből az következik, hogy egyik állam sem állítható a másik állam bírósága elé.¹⁵

Érdekes Guggenheim, a neves svájci nemzetközi jogász felfogása. Guggenheim a kelsen-i iskola híve és az állam szuverenitásának lényegét a »Völkerrechtsunmittelbarkeit«-ben, vagyis abban látja, hogy a szuverén állam közvetlenül a nemzetközi jognak van alávetve, nincs közte és a nemzetközi jog között más jogrendszer. Ámde — amint kifejti — az idegen államnak a területi állam joghatósága alá vonása a szuverenitásnak ezzel a felfogásával is ellentétben van, mert az állam mentességének lényege éppen abban áll, hogy a külföldi állam területén végbement jogcselekményeivel kapcsolatban nincs a területi felségjognak alávetve. Ebben az esetben ugyanis a közvetlenül csak a nemzetközi jognak alávetett állam már más jogrendszer uralma alá kerülne.¹⁶

B) Az idegen állam mentességét korlátozó, illetőleg megszüntető elméletek és azok kritikája

Az állam teljes mentessége alapján álló klasszikus elmélettel szemben állnak az állam relatív mentességet hirdető restriktív elméletek.

Ezek közül elsőnek említjük meg a funkcionális elméletet, amely az állam »ex iure imperii« (kormányzati) és »ex iure gestionis« (nem kormányzati) ténykedései (funkciói) között tesz különbséget és az idegen állam joghatóság alóli mentességét oly esetekre korlátozza, amelyekben mint »közjogi jogalany« jár el, azonban nem ismeri el oly ügyekben, amelyekben az állam mint »ma-

¹¹ Oppenheim's International Law. VIIth edition I. k. 1948. 239. old.

¹² Schmitthoff: A textbook of the English conflicts of laws. 1945. 402. old.

¹³ Chesire: Private international Law. 1948. 132. old.

¹⁴ Loening: Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten. 1903.

¹⁵ Fr. List: Völkerrecht. 1912. 80. old.

¹⁶ Guggenheim: Lehrbuch des Völkerrechts I. kötet 1948. 175. old.

gánjogi jogalany» szerepel. A funkcionális elmélet szerint tehát az idegen államot jogügyeiben nem illeti meg integrális mentesség, hanem a mentesség fennforgását esetenként kell eldönteni abból kiindulva, hogy az idegen állam azt az eljárást vagy jogcselekményt, amelyből a konkrét esetben érvényesített igény keletkezett, szuverenitása körében, avagy azon kívül foganatosította-e. Az állam csupán a szuverenitás körébe tartozó ténykedéseivel kapcsolatban élvez más állam joghatósága alól mentességet. Ha a szuverenitás körén kívül eső ténykedései tekintetében más állam joghatósága az ügy tárgyi elemeinél fogva megállapítható, úgy az a körülmény, hogy az ügyben félként idegen állam van érdekelve, önmagában még nem képezi akadályát az eljárás lefolytatásának.

A funkcionális elmélettel kapcsolatban röviden rá kell mutatni arra, hogy az államhatalom kormányzati és nem kormányzati ténykedései közötti megkülönböztetés eredete az egyes államok belső jogában keresendő. A patrimonialis uralom szétesése után keletkezett az uralkodó »maiestas«-a, vagyis közjogi személyisége és magánjogi személyisége közötti megkülönböztetésnek a tana. Ezt a tant Arniseaneus¹⁷ és Grotius¹⁸ is magáévá tette. Szerintük a fejedelem »actus privati«-jára az általános jogszabályok vonatkoznak, szemben az államfői minőséghez fűződő ténykedéseivel. Ennek a tannak célja a »princeps legibus solutus est« elvének az alattvalóik érdekében való bizonyos korlátozása volt. Ez a törekvés fejlesztette ki vagyoni jogi vonatkozásban a fiscusnak az abszolút uralkodó személyétől elválasztott fogalmát. A fiscus az abszolút uralkodó által megszemélyesített állam vagyoni jogi vonatkozását jelentette s arra az uralkodó felelőtlenségének elve nem terjedt ki. A francia forradalom ebben az eszmekörben a közhatalom hatalmi és eljárási tényei, az »actes de puissance« és az »actes de gestion« közötti megkülönböztetést hozta létre, amely alapon az állam személyisége funkcionális szétválásának (dédoublement fonctionnel) elmélete fejlődött ki. Míg az »actes de puissance« a XIX. század burzsoá-liberális államában általában nem képezhette bírói elbírálás tárgyát, addig az államnak az »actes de gestion« fogalomkörébe tartozó tényeire a bírói hatáskör számos államban kiterjedt.

Ezen elmélet fejlesztésének újabb fokán André Weiss elvetette a funkcionális szétválás tanát és a hangsúlyt az állami ténykedés természetére kívánta helyezni. Véleménye szerint különbséget kell tenni az olyan állami ténykedések között, amelyek csakis az állam által vagy az állam nevében gyakorolhatók és azok között, amelyeket más természetes vagy jogi személy is gyakorolhat.¹⁹ A mentesség az utóbbi csoportba tartozó ténykedésekre nem terjedne ki. A causa divisionis tehát az állam ténykedésének természete.

A funkcionális elmélet tehát az egyes államok belső jogában az állami funkciók alapján a közjogi és magánjogi alanyi minőségben foganatosított megkülönböztetést kívánja alkalmazni az idegen államokkal való kapcsolatban, vagyis belső jogi elvet nemzetközi viszonylatokra terjeszt ki.

Nem szorul bővebb bizonyításra, hogy a nemzetközi viszonylatokra a belső jog megoldásai nem alkalmazhatók minden további nélkül. Másfelől a szuverenitással kapcsolatos és a tisztán magánjogi aktusok közötti megkülönböztetés

¹⁷ Arniseaneus: De iure maiestatis. L. I. C. 3. n. 5.

¹⁸ Grotius: De iure belli ac pacis. L. II. c. XVI. §. I. n. 2.

¹⁹ André Weiss: Compétence ou incompétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers. Recueil des Cours 1923. 546. old.

már azért sem képezheti a mentesség elméletének alapját, mert gyakorlati alkalmazása teljesen bizonytalan. Az egyes államok judikatúrája például az idegen államnak hadserege ellátása céljából kötött (pl. bakancsszállításra vonatkozó) ügyleteit egyszer a közhatalmi tények közé sorolja, másszor pedig magánjogi ügyletnek minősíti.

Az állam *ex iure imperii* és *ex iure gestionis* ténykedései közötti elvi megkülönböztetést a tekintélyes szerzők egész sora veti el.

Guggenheim rámutat arra, hogy mivel a nemzetközi jognak nincs olyan szabálya, amely az állam közjogi és magánjogi tényei közötti határt megvonná, csak azon állam belső joga állapíthatná meg, hogy az idegen állam tényei közül melyekre irányadó a területi állam joga és melyekre a nemzetközi jog, amelynek területén a kérdéses jogcselekményt foganatosították. Az állam mentességére vonatkozó nemzetközi jogi szabály ezáltal csak a területi állam belső joga által megállapított keretek között érvényesülhetne, ki lenne tehát téve annak, hogy gyakorlatilag teljesen hatálytalanná váljék.²⁰

Van Praag szerint a nemzetközi jognak nincsen olyan szabálya, amely a kormányzati és a nem kormányzati aktusok közötti megkülönböztetést alátámasztaná. Az államok függetlensége kölcsönös tiszteltetbentartásának elve magával hozza, hogy az államra kötelezettéget megállapító döntést más állam bírósága ne hozhasson.²¹

Walker is elveti az államnak szuverenitásával kapcsolatos és magánjogi tevékenysége közötti megkülönböztetést. Álláspontja szerint minden állam oszthatatlan szuverenitása alapján megengedheti, hogy a vele szemben emelt igények tekintetében saját bíróságai eljárhatnak; ebből azonban nem következik az, hogy az ilyen igényekre vonatkozólag az érdekelt állam bejegyzése nélkül más állam bírósága is hozhat döntést. Az állam közjogi és magánjogi személyisége közötti megkülönböztetés érvénye csak az állam saját területére terjed ki, kifelé azonban az állam szuverén, minden idegen állami akarattól független és mentes az idegen joghatóság alól.²²

Strupp kifejti, hogy a nemzetközi jogi irodalom túlnyomó részének álláspontja szerint az államok függetlenségének és egyenlőségének elvéből a nemzetközi érintkezésben az következik, hogy az államok magánjogi vitáikban sem tartoznak az idegen államok bíróságainak joghatósága alá, függetlenül attól, hogy az állam mint szuverén jogok hordozója vagy mint magánjogok alanya szerepel a kérdéses jogviszonyban.²³

Réczei szerint a funkcionális elmélet »...hibája, hogy a priori minden állam minden tevékenységét bírói joghatósága alá vonja. Ha ugyanis a bíróság joga, hogy eldöntse azt a kérdést, hogy az állam valamely ténykedése *ex iure imperii* vagy *ex iure gestionis*, ez azt jelenti, hogy ebben a kérdésben a szuverén álláspontjánál bármely külföldi bíróság álláspontja nagyobb súllyal bír. A funkcionális elmélet tehát nem megosztja a szuverenitást, hanem semmibe veszi».²⁴

²⁰ Guggenheim: id. mű, 175. old.

²¹ Van Praag: *Jurisdiction et droit international public*. 1915. 223. old.

²² Walker: *Internationales Privatrecht*. 1934. 387. old.

²³ Strupp: *Wörterbuch des Völkerrechts*. 1924. 387. old.

²⁴ Réczei László: id. m. 211. old.

Carabiber rámutat arra, hogy az »actes de puissance public« és az »actes de gestion« közötti megkülönböztetés zavaros és igen relatív. Azt mindegyik állam bírósága saját belső jogának megfelelően értelmezheti, minéifogva nem alkalmas arra, hogy nemzetközi viszonyok eldöntésénél mérték gyanánt szolgáljon.²⁵

A. de la Pradelle az ex iure imperii és az ex iure gestionis aktusok közötti megkülönböztetést a gyakorlatban keresztülvihetetlennek tartván, a Nemzetközi Jogi Intézet siennai és aixi ülésein az állam funkcionális és extrafunkcionális tevékenysége közötti megkülönböztetést vetette fel. Szerinte amikor az állam oly tevékenységet gyakorol, amely természete szerint mindenki részére nyitva áll, állami funkciója körén kívül ténykedik (pl. ha kereskedelmet folytat).²⁶

De la Pradelle elgondolásainak kétségtelen hiányossága, hogy az állam funkcióinak megállapításánál a XIX. század liberális állama feladatairól alkotott felfogást vesz alapul és nem vet számot az azóta bekövetkezett fejlődéssel.

Vele szemben Charles de Vischerre, a neves belga nemzetközi jogászra lehet hivatkozni, aki szerint lehetetlen olyan álláspontot elfoglalni, hogy az állam bizonyos gazdasági ténykedés kifejtésekor nem állami tevékenységet gyakorol vagy nem közérdekből jár el.²⁷

Véleményünk szerint az állam tevékenységének a szuverenitás körébe tartozó vagy azon kívül eső funkciókra való felosztása rendkívül mesterkélts és nem is felel meg a való helyzetnek. Minden állam éppen szuverenitásánál fogva maga állapítja meg azokat a területeket, amelyekre tevékenységét közvetlenül ki akarja terjeszteni s ezeken a területeken folytatott minden állami tevékenység közvetlenül a szuverenitásból kifolyólag vállalt feladatok következményeként jelentkezik. Minden egyes »acte de gestion« egyúttal »acte de puissance« is, mivel az állam minden ténykedése szükségképpen a közhatalom gyakorlása körében, a közcélok megvalósítása érdekében történik.

Ügylátszik, hogy álláspontunktól nem áll túl távol Quadri olasz professzor véleménye, aki szerint az idegen állam mentessége kiterjed az állam szuverenitásának gyakorlása körébe eső aktusokra még akkor is, ha az aktus nem az államhatalom külső megnyilvánulásaként jelentkezik. A mentességnek tehát érvényesülnie kell az állam által fogadosított bizonyos oly aktusokra is, amelyek — ha magánosok fogadosítanak azokat — a helyi joghatóságnak alá lennének vetve.²⁸

Az idegen állam mentességét korlátozó — több neves, főleg francia nemzetközi jogász által felkarolt — újabb elmélet szerint a területi állam bírósága, feltéve, hogy saját szabályai szerinti illetékessége megállapítható, az idegen állammal szemben eljárhat mindazokban az ügyekben, amelyekben perrendje szerint saját államával szemben is eljárhat. Nem járhat el tehát azokban az ügyekben, amelyekben saját állama sem volna perbevonható, mert az ügy

²⁵ Carabier: Le concept des immunités de juridiction droit être révisé et dans quel sens? Clunet. 1952. évf. 440. old.

²⁶ Annuaire de l'Institut de Droit International. 1952. I. kötet, 109. old., 1954. II. kötet, 212. old.

²⁷ Charles de Visscher: Théories et réalités en droit international public. 1953. 293. old.

²⁸ Ismerteti Cavaré: L'immunité de juridiction des états étrangers c. tanulmányában. Revue générale de Droit International Public. 1954. évf. 206. old.

tárgyánál fogva nem tartozik a bíróság hatáskörébe. Az elmélet alátámasztására kifejtik, hogy az állam a magánszemélyekhez való viszonyában nem mindig a közhatalom hordozójaként lép fel, hanem amikor magánjogi szerződéseket köt velük, a másik szerződő féllel azonos jogállást foglalhat el anélkül, hogy ez szuverenitása sérelmével járna. Ha a területi állam saját ilyen tényei tekintetében szuverenitásának sérelme nélkül megengedi a bírósági eljárást, az idegen állam sem kerül kedvezőtlenebb helyzetbe, ha a területi állam bíróságai ugyanolyan keretben, mint saját államukkal szemben, az idegen állammal szemben is lefolytatják az eljárást. Az államok egyenlősége eszerint annyit jelent, hogy az idegen állam a perbíróság államával egyenlő elbánás alá esik.²⁹

Ez az elmélet tehát a bírói hatáskörre vonatkozó belső szabályokat kívánja nemzetközi viszonylatban, más államokkal szemben érvényesíteni s mindenekelőtt azt téveszti szem elől, hogy a szuverenitás szempontjából egészen más jelentősége van annak, ha valamely állam ügyében saját bírósága vagy pedig idegen állam bírósága jár el. A belső bírói hatáskör alapján nyugvó elmélet gyakorlati hatásaiban az állam mentességének teljes megszüntetését jelentené. Az állam *ex ratione personae* mentessége ugyanis gyakorlatilag egybeesnék a területi állam *ex ratione materiae* joghatóság hiányának eseteivel.

Nem kétséges, hogy ennek az elméletnek a gyökerét is a kormányzati és nem kormányzati tények közötti megkülönböztetésben kell keresni. Annak alapvető gyengeségét, ti. azt, hogy az államok közötti viszonylatban érvényesülő joghatóságot az államon belüli viszonylatban érvényesülő hatáskörrel és illetékességgel, vagyis nemzetközi kategóriát belső jogi kategóriával kever össze, ezúttal sem sikerült kiküszöbölni.

Az állam mentességének korlátozására irányul Anzilotti elmélete is. E szerint minden állam területén csak az ott hatályban lévő jogrendszer alapján lehet jogérvényes cselekményeket végezni. Az idegen államnak más állam területével kapcsolatos jogcselekménye tehát annak jogrendszeréhez kapcsolódik és annak a joghatóságát idézi fel. Az államok azonban megállapodhatnak abban, hogy nem gyakorolják egymással szemben a joghatóságot. A területi állam joghatósága alól való mentesség tehát a viszonnosság szigorú bizonyításához van kötve. Azonban nem azt kell bizonyítani, hogy a területi államnak joga van az idegen állam ügyében a joghatóság gyakorlására, hanem ellenkezőleg, a bizonyítás tárgya a joghatóság gyakorlásától tartózkodásra való kötelezettség.³⁰

E felfogás szerint tehát a mentesség alanyi és tárgyi köre, vagyis az, hogy mely államokkal szemben és milyen mértékben alkalmazzák a mentességet, lényegileg a viszonnosságtól függne. Az idegen állam mentességének a viszonnosságra való alapozása azonban nemzetközi jogilag aligha indokolható. A kérdés ugyanis az, hogy van-e a nemzetközi jognak az idegen állam mentességére vonatkozó kötelező szabálya vagy sem. A viszonnosság ezt a kérdést nem dönti el, mert ha van ilyen szabály, úgy annak érvényesülése nem tehető a viszonnosságtól függővé, ha pedig nincs ilyen szabály, úgy az államok nem lehetnek a másik állam ilyen irányú gyakorlata alapján az idegen állam men-

²⁹ Erre az elméletre vonatkozólag l.: Gros: *Dalloz Périodique* 1936 évf. 1. sz. 197. old. Colliard: *Dalloz Périodique* 1939. évf. 2. sz. 65. old., Niboyet: *Immunité de juridiction et incompetence d'attribution. Revue critique de droit international privé*. 1950. évf. 143. és köv. old. Lalive: *id. m.* 300 old.

³⁰ Anzilotti: *L'esonzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione. Rivista di diritto internazionale*. 1910. évf. 477. és köv. old.

tességében való részesítésére kötelezve. Nézetünk szerint azonban Anzilotti elméletének már kiinduló pontja is hibás, mert az anyagi jogot meghatározó kollíziós normákat tekinti a joghatóságra irányadónak, ami semmiképpen sem fogadható el. A joghatóság ugyanis a fórum meghatározását jelenti, vagyis azt, hogy mely állam bírósága jogosult az adott jogviszony elbírálására. Ennek a kérdésnek eldöntése logikailag is és időrendben is meg kell, hogy előzze a jogviszonyra irányadó anyagi jog kérdésének meghatározását. Amennyiben a joghatóság kérdése el van döntve, kerül sor arra, hogy bizonyos állam bíróságának joghatósága alá tartozó, külföldi elemet tartalmazó jogviszonyra vonatkozólag mely jogrendszert kell alkalmazni. Ezt a kérdést az eljáró fórum saját kollíziós normái szerint dönti el. A joghatóság megállapítása tehát döntően hat ki az ügy érdemi elbírálásánál alkalmazandó anyagi jog meghatározására, az anyagi jogot tehát nem lehet — ily értelmű különös nemzetközi megállapodás esetétől eltekintve — a joghatóság meghatározásánál irányadónak tekinteni.

Lényegileg Anzilotti elméletén alapul Morelli professzor újabb teóriája, amely szerint az idegen állam a másik állam jogrendjének alanya lehet, ha a területi állam joga által elismert (magánjogi) jogcselekményeket végez. Ezeknek a jogcselekményeknek elbírálása a területi állam joghatósága alá tartozik. Az idegen államnak a területi állam jogrendje által el nem ismert (közjogi) jogcselekményei csak saját jogrendjében idéznek elő joghatást, ezek tehát más állam bírósága joghatóságának körén kívül esnek.³¹

Ez az elmélet is a jogcselekmény természetéből indul ki és teljesen figyelmen kívül hagyja az abban érdekelt idegen államnak állami minőségét. Az idegen állam oly közjogi jellegű jogcselekményeinek elbírálását, amelyek csak annak jogrendje szerint idéznek elő joghatást, a többi államok joghatósági szabályai amúgyis kizárják (ex *ratione materiae*) joghatóságuk köréből. Az újabb konstrukció tehát azáltal, hogy az állam mentességét oly ügyekre szorítja, amelyekben más állam bíróságai saját szabályaiknál fogva amúgysem járhatnak el, voltaképpen teljesen kikapcsolná az állam mentességének nemzetközi jogi elvét. Ezenfelül a joghatóságnak az anyagi jogra irányadó kollíziós normákhoz való kapcsolására vonatkozólag fentebb előadott észrevételek ide is vonatkoznak.

A szerzőnek a burzsoá nemzetközi jogtudományban élvezett különös tekintélyénél fogva külön kell foglalkozni Lauterpacht professzornak, a Nemzetközi Bíróság angol bírójának álláspontjával. Lauterpacht tagadja, hogy az államok szuverenitásából és egyenlőségéből folyik, hogy az egyik állam nincs a másik állam joghatóságának alávetve. Szerinte az államok szuverenitása és egyenlősége inkább azt kívánja, hogy joghatóságuk ne szenvedjen törést abból kifolyólag, hogy egyéb elemeinél fogva a területi állam joghatósága alá tartozó ügyben félként idegen állam szerepel. Lauterpacht szerint az idegen állam mentessége egyfelől az idegen állam »méltóságával« (dignity) kapcsolatos meggondolásokból, másfelől a szuverén állam perelhetetlensége elvének nemzetközi sikra áthelyezéséből ered. Szerinte mindez »archaikus maradvány«, abból az időből származik, amikor a szuverén ellen még nem lehetett jogot érvényesíteni. Az államon belüli viszonylatban ez már legnagyobbreszt megszűnt. Ha az állam elvileg megengedheti, hogy vele szemben saját bíróságai előtt

³¹ Annuaire de l'Institut de Droit International. 1952. I. kötet, 124. old.

igényt érvényesítsenek, az idegen állam »méltóságát« nem sértheti, ha azzal az állammal egyenlő elbánásban részesül, melynek területén szerződést köt vagy vétkes cselekményt követ el. Nem lehet reá nézve sérelmesebb az idegen állam — pártatlanul alkalmazott — törvényének való alávetés, mint saját törvényének alávetés. Utal arra, hogy az idegen állam mentessége a vele szemben álló féllel való vonatkozásban lényegileg *denegatio iustitiae*-hez vezet.

Lauterpacht e megfontolások alapján az idegen állam immunitásának — bizonyos kivételekkel való — megszüntetése mellett van. E kivételek lényegileg azokra az esetekre vonatkoznak, amelyekben a területi állammal szemben sem lehet eljárásnak helye (törvények, rendeletek, egyes államigazgatási aktusok címén, valamint a diplomáciai mentesség és a fegyveres erő mentességének körébe tartozó ügyek miatt) és nagyban-egészében az *ex iure imperii* ténykedések körét fedik.³²

Nézetünk szerint Lauterpacht okfejtése a mentesség korlátozására irányuló többi elmélethez képest nem tartalmaz lényeges újdonságot. Az *ex iure imperii* és az *ex iure gestionis* ténykedések közötti megkülönböztetés tarthatatlanságát belátja, de a végén maga is ugyanide érkezik el. Az elmélet megalapozására kifejtett az a tétel, hogy a területi állam bíróságának idegen állam ügyeiben oly keretben való eljárása, mint saját államának ügyeiben, nem sérelmes az idegen államra nézve, lényegileg a Niboyet által felkarolt újabb francia elmélet okfejtésének vonalán mozog. Nem veszi figyelembe, hogy a bíróságok mindenkor saját államuk szuverenitását gyakorolják, tehát egészen más megfontolások merülnek fel az esetben, ha az állam saját bíróságai előtt engedi meg magával szemben igények érvényesítését, mintha más állam szuverenitását megtestesítő idegen bíróság előtt érvényesítenék vele szemben igényt. Itt nem az idegen bíróság pártosságának vagy pártatlanságának kérdése van előtérben, hanem az — amire különben ettől a kérdéstől függetlenül Duguit mutat rá³³ —, hogy az állam szuverenitásának más az értelme és másként érvényesül az államon belüli és az államon kívüli viszonylatban. Az állam saját bíróságának alávetése saját szuverenitásából történik, az idegen bíróságnak alávetés ellenében idegen szuverenitás érvényesülését jelenti, amelyek semmiképpen sem hozhatók azonos nevezőre. A *denegatio iustitiae* érve könnyen megerősíthető azzal, hogy az idegen állam joghatóságának kizárása nem jelenti, hogy az állam elleni igény saját bíróságainál nem lenne érvényesíthető. Ezzel kapcsolatban rá lehet mutatni arra az érvre, hogy az idegen állammal jogviszonyba lépőnek tisztában kell lennie avval, hogy a jogviszonyból eredő igényeit — ellenkező megállapodás hiányában — csak az idegen állam által megszabott módon érvényesítheti. Sőt Frankenstein szerint az állam *praeponderans* helyzetéből kifolyóan vélelmezhető, hogy az állammal szerződő személy az állam belső jogának és joghatóságának aláveti magát.³⁴

A Harvard egyetem nemzetközi jogi bizottsága által 1932-ben kidolgozott tervezet³⁵ (előadója Jesup professzor volt) szerint az idegen állam — a mentességről való lemondás különböző esetein felül — a helyi igazságszolgáltatás

³² Lauterpacht: The problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States. The British Yearbook of International Law. 1951. 220—272. old.

³³ Duguit: Traité de droit constitutionnel. 1923. III. kötet 475.

³⁴ Frankenstein: Internationales Privatrecht. II. kötet, 1929. 337. old.

³⁵ Harvard Research in International Law. III. Competence of Courts in regard to Foreign States. 1932.

előtt eljárásra vonható a) más állam területén fekvő ingatlanával; b) más állam területén lévő dolog öröklésével; c) más állam területén folytatott, ipari vagy kereskedelmi üzlet körébe tartozó tevékenységével kapcsolatban.

Elemizzük ezeket a kivételeket. A c) alatti eset vizsgálata a fentebb előadottak után már nem szükséges, mert az nem egyéb, mint a kormányzati és a nem kormányzati ténykedések közötti megkülönböztetés reminiscenciája. Az a) és b) alatti esetekben azonban a területi állam joghatósága bizonyos mértékig elfogadható, annál is inkább, mert annak ezekben az esetekben való kizárása gyakorlatilag is nehezen áthidalható problémát jelentene.

Véleményünk szerint idegen államnak más területén fekvő ingatlana tekintetében az igazgatási jellegű (telekkönyvi) eljárások lefolytatásának nincs akadálya. Ugyancsak lefolytatható a perenkívüli (lényegileg szintén igazgatási jellegű) örökösödési eljárás is oly hagyatéki ügyben, amelyben örökösként idegen állam van érdekelve. Ha a joghatóságot ezekben az esetekben is kizárnánk, a jogrendszerben ür keletkeznék, mert az a körülmény, hogy valamely állam más állam területén ingatlant szerez, vagy más állam területén folyó örökösödési eljárásban örökösként vagy hagyományosként van érdekelve, nem teremti meg az érdekelt állam bíróságának, illetőleg megfelelő szervének joghatóságát ezekre az ügyekre nézve. A területi állam joghatóságának kizárása tehát a telekkönyvi rendszerrel bíró államokban oly abszurd eredményre vezetne, hogy az idegen állam által megszerzett ingatlanra a tulajdonjogot nem lehetne bekebelezni. Hasonló volna a helyzet az örökösödési eljárás tekintetében is. Az additionalis öröklési rendszerű államokban az öröklési minőség nem volna konstituálható, de nehézséget jelentene az ipso iure öröklési rendszer mellett is az örökös minőség deklarációjának hiánya miatt.

Ha valamely állam más állam területén ingatlan tulajdont kíván szerezni, vagy más állam területén folyó örökösödési eljárásban jogot kíván érvényesíteni, számolnia kell azzal, hogy jogának érvényesítése az illető állam jogszabályaiban meghatározott eljárás útján történik. Ugyanez vonatkozik az egyéb igazgatási eljárásokra is.

Az idegen állam joghatóság alóli mentességének kérdésével a legutóbbi években két tudós társaság is foglalkozott.

Az Institut de Droit International 1952. évi siennai és 1954. évi aix-i ülésén tárgyalta a mentesség problémáját.³⁶ A Lemonon professzor által kidolgozott, a probléma alapkérdéseibe belemélyedő jelentéshez csatolt határozat-tervezet a területi bíróság joghatóságát a magánjogi, a kereskedelmi aktusok, az ingatlan és ingó dolgokra vonatkozó, valamint a hagyatéki eljárások tekintetében kívánta megállapítani. A tervezet a kiküldött bizottság kebelén belül sem találkozott osztatlan helyesléssel. A teljes mentesség mellett foglaltak állást Beckett és Fritzmurice angol nemzetközi jogászok. A tervezet teljes ülési vitájában oly nagytekintélyű jogász, mint Basdevant, a Nemzetközi Bíróság volt elnöke, azt az álláspontot foglalta el, hogy egyik állam bírósága nem ítélhet a másik állam felett. Az aix-i ülésen szótöbbséggel elfogadott határozat szerint az idegen állam a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos tényeivel kapcsolatos ügyekben élvez mentességet, más ügyeiben azonban a területi állam bírósága eljárhat. A közhatalom gyakorlásával kapcsolatos minősítésre

³⁶ Annuaire de l'Institut de Droit International. 1952. I. kötet, 5—134. old., II. kötet, 424—436. old. 1954. II. kötet, 200—227. old.

a lex fori irányadó. A fenti szabályok alól az államközi kölcsönök képeznek kivételt, amelyből folyó kötelezettségek más állam bíróságai előtt nem érvényesíthetők.

Anélkül, hogy az Intézet álláspontjával kapcsolatban a már előadottak ismétlésébe kívánnánk bocsátkozni, a lex fori minősítéssel kapcsolatban Val-lindas görög professzor által a teljes ülési vitában előadottak aláhúzására szorít-kozunk. A nevezett ugyanis kiemelte, hogy annak meghatározására, miszerint az állam valamely aktusa a közhatalom gyakorlásával kapcsolatban van-e vagy sem, az illető állam jogát kellene irányadónak tekinteni és végtelenül kényes azt más állam joga szerint minősíteni. Nézetünk szerint ez az álláspont van a nemzetközi jog elveivel összhangban.

Az International Law Association által elfogadott határozat abból indul ki, hogy »az államok kereskedelmi és egyéb magánjogi ügyletei következtében a mentesség elve a desuetudoba menet útján halad«. A határozat különben szükségesnek tartja az »actes de puissance publique« és az »actes de gestion privée« közötti különbség pontos meghatározását, tovább kimondja, hogy az államok magánjogi jellegű ténykedéseik tekintetében nem hivatkozhatnak a mentességre, kívánatosnak tartaná nemzetközi magánjogi bíróság létesíté-sét (amelyhez a magánszemélyek közvetlenül fordulhatnának), végül java-solja az államok és magánszemélyek között kötött szerződésekbe kompromisz-szumot tartalmazó záradék felvételét.³⁷

Mindkét tudományos intézmény álláspontjával kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy azok egyoldalú összetételüknél fogva aligha tarthatnak igényt arra, hogy állásfoglalásukat a nemzetközi jogtudomány egyetemes álláspont-jaként értékeljék.

C) Összefoglalás

Az idegen államnak más állam joghatósága alóli mentességét megszorító álláspont mellett felhozott elméleti érvek lényegileg az állam személyiségének, azaz funkcióinak elvi szétválasztásán alapulnak. Ezek az elméletek mester-kéltek és nem helytállóak, mert minden állam szuverénitásánál fogva maga állapítja meg tevékenységének körét és az állam minden ténykedése szükség-képpen a szuverénitás gyakorlása körében, közcélok megvalósítása érdeké-ben történik.

A mentesség korlátozásának alátámasztására a burzsoá nemzetközi jogá-szok gyakorta felhozzák az idegen államok növekvő gazdasági tevékeny-sége kapcsán a saját állampolgárok (jogi személyek) érdekei biztosításának szükségességét. Ezek az érvek sem helytállóak, mert a gazdasági tevékeny-séget folytató államnak saját jól felfogott prestige-e érdekében gondoskodnia kell a vele szemben támasztott igények kifogástalan elbírálásáról és kielégí-téséről, másfelől ezek az igények — szükség esetén — diplomáciai úton is érvényesíthetők. Természetesen nincs elvi akadálya annak, hogy az idegen ál-lammal szerződő magán (természetes vagy jogi) személyek már a jogviszony létrejöttékor az esetleges jogvitáknak választott bíraskodás útján vagy a felek által alkalmasnak talált egyéb módon való rendezésében állapodjanak meg.

³⁷ International Law Association. Report on the 45th Conference at Lucerne. 210—232. old.

Valamely állam ügyének — hozzájárulása nélkül — más állam joghatóságának való kötelező alávetése, az államok szuverén egyenlőségén alapuló mai nemzetközi jog alapelveivel szöges ellentétben áll és semmiféle elmélettel sem támasztható alá.

Az idegen állam mentességét megszorító elméletek mögött világosan kimutatható politikai tendenciák húzódnak meg, amelyek ezáltal a szocialista társadalmi-gazdasági rendhez tartozó államok érdekeinek hátrányát célozzák.

Kétségtelen, hogy az ilyen törekvések nem egyeztethetők össze a különböző társadalmi-gazdasági rendszerhez tartozó államok egymás szuverenitása tiszteletben tartásán alapuló békés együttélésének és a kölcsönös előnyök alapján való gyümölcsöző gazdasági együttműködésének elvével és követelményeivel.

Др. Бела Витани
Профессор университета

ТЕОРИИ, КОСАЮЩИЕСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВА ОТ ПРАВОВОЙ ВЛАСТИ ДРУГОГО ГОСУДАРСТВА

(Резюме)

До первой мировой войны в теории международного права повсеместно принятым взглядом было, что, исходя из принципа суверенитета независимости и равенства государств, каждое государство имеет полную свободу по всем правовым делам от правой власти других государств. В годы, непосредственно предшествовавшие первой мировой войне, начала формироваться так называемая функциональная теория, которая делает различие между актами государственного управления «экспире империи» и актами негосударственного управления «экспире геститонис» государства и ограничивает свободу от правовой власти чужого государства с такими случаями, в которых оно действует как «общественно-правовой суб'ект», носитель суверенитета, однако не признает в таких случаях, в которых государство фигурирует как «гражданско-правовой суб'ект». Эта теория не является правильной, ибо каждое государство благодаря суверенитету само определяет круг своей деятельности и все действия государства в силу необходимости сопровождаются с осуществлением суверенитета, происходят в интересах осуществления общественных целей. Эту теорию буржуазные юристы по международному праву подхватили и развили различные варианты ее, когда СССР сделал внешнюю торговлю государственной монополией. За теориями, стремящимися к ограничению или устранению свободы другого государства, скрываются ясно обрисованные политические тенденции, которые благодаря этому имеют целью ущемление интересов государств, относящихся к социалистическому общественно-экономическому строю.

Несомненно, что такие стремления не могут быть сравнены с требованиями мирного сосуществования государств, относящихся к различным общественно-экономическим системам, основанного на взаимном уважении суверенитета этих стран и с требованиями полудовольного экономического сотрудничества на основании взаимных выгод, и находятся в непримиримом противоречии с тем основным принципом международного права, строящемся на суверенном равноправии государств, согласно которому ни одно суверенное государство не подчинено ни в каком деле правовой власти другого государства. Процесс суда какого-либо государства по такому делу, в котором другое государство заинтересовано как сторона, без его согласия не может быть обоснован никакой теорией.

DR. BÉLA VITÁNYI
professeur d'université

THÉORIES SUR L'EXEMPTION DE L'ÉTAT DE LA JURIDICTION D'AUTRES ÉTATS

(Résumé)

Avant la première guerre mondiale, c'était une opinion généralement acceptée dans la jurisprudence internationale que tout État avait, en raison du principe de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité de droit des États, droit à l'exemption absolue, à l'égard de tous ses actes juridiques, de la juridiction d'autres États. C'est dans les années qui avaient précédé immédiatement la première guerre mondiale qu'avait commencé à se préciser la théorie dite fonctionnelle qui distingue les actes »ex iure imperii« (de gouvernement) et les actes »ex iure gestionis« (administratifs) de l'État, et limite l'exemption de la juridiction d'autres États aux cas où l'État agit en qualité de »sujet de droit public« comme porteur de la souveraineté, mais elle ne reconnaît pas le droit à l'exemption dans les cas où l'État agit en qualité de »sujet de droit privé«. Cette théorie n'est pas valable, étant donné que, en vertu de sa souveraineté même, tout État établit lui-même la sphère de sa propre activité, et que tout acte de l'État implique nécessairement l'exercice de la souveraineté, s'accomplit dans l'intérêt du service public. Les juristes internationaux de la bourgeoisie ont adopté cette théorie pour en développer plusieurs variantes à l'époque où le commerce extérieur fut rangé parmi les monopoles de l'État par l'Union Soviétique. Les théories tendant à limiter ou à abolir l'exemption des États étrangers dissimulent des tendances politiques nettement démontrables, et, par conséquent, visent à porter préjudice à l'intérêt des États vivant sous le régime économique des sociétés socialistes.

Il n'est pas douteux que de telles tendances sont incompatibles avec les exigences de la coexistence pacifique basée sur le respect mutuel de la souveraineté des États appartenant à des régimes sociaux et économiques différents, aussi bien qu'avec la collaboration économique fructueuse fondée sur les bénéfices réciproques, et que ces tendances sont diamétralement opposées au principe initial du droit international fondé sur l'égalité souveraine des États, selon lequel aucun État souverain n'est soumis, et ceci dans aucun de ses actes, à la souveraineté d'un autre pays. Le procédé juridique du tribunal d'un État quelconque dans une affaire dans laquelle un autre État est partie intéressée, sans le consentement de cet État, ne peut être soutenue par aucune théorie.

